

# **INSTITUTO TECNOLÓGICO DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE**

Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios de nivel superior según Acuerdo Secretarial 15018,  
publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1976

Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos  
**MAESTRÍA EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA**



## **LA GOBERNANZA METROPOLITANA EN VILLA DE ÁLVAREZ, COLIMA**

**Estudio de Caso para obtener el título de  
MAESTRO EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA**

Presenta: Lic. Manuel Ignacio Zambada Torres  
Asesor: Dr. Alejandro Navarro Arredondo

**TLAQUEPAQUE, JAL., A 25 DE NOVIEMBRE DE 2016**

# **INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE**

Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios de nivel superior según Acuerdo Secretarial 15018,  
publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1976

Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos  
**MAESTRÍA EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA**



## **LA GOBERNANZA METROPOLITANA EN VILLA DE ÁLVAREZ, COLIMA**

**Estudio de Caso para obtener el título de  
MAESTRO EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA**

Presenta: Lic. Manuel Ignacio Zambada Torres  
Asesor: Dr. Alejandro Navarro Arredondo

**TLAQUEPAQUE, JAL., A 25 DE NOVIEMBRE DE 2016**

## **DICTAMEN**

# DEDICATORIA

A todas las personas que han sido importantes en mi trayectoria de vida: a mis padres, hermanos, suegros y demás familiares y amigos que fueron parte trascendental de esta exclusiva ilusión. En especial, a mi querida esposa Alejandra y mi hijo Ignacio; quienes siempre han impulsado mis sueños, anhelos, proyectos personales y profesionales; de la mano, juntos, hemos crecido como familia. Sin su amor, sacrificio e impulso permanente, este proyecto no sería posible.

¡Los amo!

A Ustedes les dedico este esfuerzo profesional.

## AGRADECIMIENTOS

Primero, agradezco a Dios por la extraordinaria vida que me ha permitido disfrutar junto a mi familia y seres queridos; por la oportunidad de seguirme preparando profesionalmente, no sólo por tener un grado más, sino por ser simplemente mejor persona en todos los sentidos y ampliar mi visión de los conceptos de la política y gestión pública.

A mi querida familia: mi esposa, mi hijo, a mi madre, padre, hermanos, suegros, cuñados y demás familiares. Por las constantes muestras de ánimo, las sabias palabras en el momento oportuno, el respaldo, perseverancia y lealtad en los momentos apremiantes.

A mi querido asesor Dr. Alejandro Navarro Arredondo, por su incondicional e invaluable apoyo, por su disposición y respaldo en las múltiples asesorías. Por sus enseñanzas permanentes durante más de tres años de la investigación. Sin usted, no hubiese sido posible consumir este proyecto, ¡Muchas gracias estimado Dr. AN!

A mis amigos y compañeros de los diferentes trabajos que he tenido en este trayecto, los cuales, siempre me impulsaron con buenos deseos y ánimos de éxito. En especial, a mi querido amigo Roger, desde el principio con sus buenos consejos, fue uno de los promotores para estudiar este posgrado.

A todo el equipo administrativo y docente de la Maestría en Política y Gestión Pública del ITESO, por sus enseñanzas mostradas desde el inicio del posgrado. En esta extraordinaria Institución, tuve la oportunidad de tener excelentes catedráticos que, a través de sus enseñanzas, marcaron mi vida positivamente y coadyuvaron a formar nuevos criterios que para un servidor son valiosos para contribuir y llevar el conocimiento para transformar las condiciones de la comunidad.

# **RESUMEN**

## **Estudio de Caso: La gobernanza metropolitana en Villa de Álvarez, Colima**

En esta investigación se aborda el concepto de gobernanza metropolitana, particularmente se examina su aplicación en el municipio de Villa de Álvarez, Colima con respecto a la problemática vigente de desarrollo urbano metropolitano. Para ello, primero se analizan las variables asociadas y los principales elementos de la gobernanza en su articulación con las políticas gubernamentales metropolitanas disponibles. Posteriormente, a partir de las variables identificadas, se destacan causas y efectos del contexto y la importancia del problema socio-territorial. Por último, se presentan las alternativas de solución al problema descrito y se hacen las recomendaciones de política pública. Finalmente, se infieren conclusiones de este análisis.

## Índice

I.	Introducción.....	1
II.	Propuesta de Hipótesis.....	2
III.	Estrategia metodológica.....	3
IV.	Contexto e importancia del problema.....	8
V.	Identificación de las causas.....	19
VI.	Problemas socio-territoriales de importancia: efectos del problema de la ineficiente gestión socio-urbana.....	26
VII.	Marco teórico-metodológico.....	32
VIII.	Alternativas de Solución.....	53
IX.	Recomendaciones de Política Pública.....	57
X.	Conclusiones.....	72
XI.	Bibliografía.....	77
XII.	Anexos.....	82
XIII.	Currículo del candidato.....	83

## I. Introducción

Para poner en contexto esta propuesta de investigación es importante conocer algunos antecedentes que de manera general distinguen al municipio de Villa de Álvarez, Colima. Esta localidad está conformada por 119 mil 956 habitantes (INEGI, 2010) que habitan en cerca de 200 colonias según lo establece el Plan Municipal de Desarrollo (PMD 2012-2015) del Municipio de Villa de Álvarez (VdA) ; esta ciudad se ha distinguido en los últimos 20 años por su dinamismo de crecimiento poblacional a través del desarrollo y construcción de viviendas de distintas características que se ha extendido exponencialmente sin poder afianzar medidas de control y conservación del entorno particularmente urbano; esta información referida, es de acuerdo al proyecto de estudio del Programa Integral para el Desarrollo de la Zona Metropolitana de Colima y Villa de Álvarez (PIDZMCV).

Es un municipio que colinda con la capital del estado y que su referencia conurbada lo hace potencialmente más atractivo para enumerar y detallar condiciones de crecimiento y desarrollo urbano. Esta ciudad ha tenido una tasa de crecimiento incesante, su desarrollo exponencial en materia de desarrollo urbano, particularmente en la construcción de vivienda de interés social es una constante que se ha presentado en Villa de Álvarez, ya que en 20 años ha multiplicado por tres su crecimiento, al pasar de 37 mil 842 habitantes en 1990 a 119 mil 956 habitantes en el año 2010, comparado con la capital Colima (Col) que tuvo un crecimiento pequeño, que paso de 116 mil 505 habitantes a 146 mil 904 habitantes en el mismo periodo. (PIDZMCV, 2014 p.199).

En el tema urbano, se pretende analizar la relación existente entre los elementos sociales relacionados con el acontecer urbano y las acciones e iniciativas públicas que permitan obtener esquemas y estructuras idóneas para la satisfacción de todas las partes: la gestión urbana. De manera particular se pretende dar respuesta a la siguiente:



## **Pregunta de investigación**

¿Qué factores provocan una deficiente gestión urbana en Villa de Álvarez, Colima, México?

## **Objetivo general**

- Analizar los procesos de gestión urbana utilizados para resolver los problemas socio-territoriales de la ciudad de Villa de Álvarez, Colima.

## **Objetivos específicos**

- Identificar los problemas socio-territoriales de importancia en la ciudad de Villa de Álvarez durante el periodo de estudio.
- Definir los procesos de gestión urbana que se han implementado en la ciudad de Villa de Álvarez durante el periodo de estudio.
- Caracterizar la Gobernanza metropolitana en elementos medibles.
- Analizar si la implementación de la gobernanza metropolitana en los procesos de gestión urbana, materializan en mayor cantidad y calidad, las políticas públicas municipales.

## **II. Propuesta de Hipótesis.**

La falta de coordinación interinstitucional, la no inclusión de la comunidad en los procesos de planeación, el escaso financiamiento gubernamental, la falta de transparencia de las acciones públicas y la limitada comunicación entre el sector público y usuarios de los servicios públicos, son los principales factores que provocan una deficiente gestión urbana en Villa de Álvarez.

### III. Estrategia metodológica.

La estrategia de la investigación será documental, la estrategia metodológica se basa en un estudio de caso del municipio de Villa de Álvarez, Colima. “Los estudios de caso constituyen un modo común de llevar a cabo la investigación cualitativa. La investigación de estudios de casos no es nueva ni esencialmente cualitativa” (Stake E. Robert, 2017:154).

Se trata de una estrategia cualitativa que se apoya en la revisión documental de varios casos de gobernanza metropolitana en el mundo, de la cual, se logró formular un cuestionario de múltiples preguntas (21), que, con base en él, se aplicaron a distintos agentes de diferentes Instituciones que participan en el proceso de gobernanza metropolitana. Las respuestas proporcionadas por los informantes se obtuvieron a través de entrevistas semiestructuradas, éstas se hicieron a diversos actores en Villa de Álvarez y la zona metropolitana, por lo que se armó el estudio de caso para analizar este fenómeno en dicha ciudad.

**“La gobernanza metropolitana en Villa de Álvarez, Colima”** consiste en utilizar una estrategia de investigación que incorpore un análisis de las dimensiones, efectos, factores, modelos, fortalezas, debilidades, políticas públicas y prácticas exitosas del proceso referido, ya que la descripción de todas las partes y los componentes de este problema, tienen posibles soluciones. Incluir a los actores sociales y políticos, éstos definidos como instituciones, sociedades civiles, asociaciones vecinales y agentes económicas que participan en estructuras de gobernanza metropolitana. Se obtendrán argumentos que cada actor y/o agentes tengan de esta investigación, puntos de vista y otros elementos más que disponen el diseño del análisis de políticas públicas para la construcción de un documento de investigación en esos términos. “Entre los diferentes actores sociales y políticos, la defensa del espacio residencial propio provoca la definición y confrontación entre distintos proyectos de ciudad, por ejemplo, los promovidos respectivamente por el gobierno, por las

empresas inmobiliarias, por los comerciantes y restauranteros, y por las asociaciones vecinales (Safa, P., 2013, p.489).

A través de los objetivos planteados, definir si la gobernanza metropolitana en Villa de Álvarez, Colima permite ser más eficiente sus procesos de gestión urbana; identificar los problemas socio-territoriales; analizar si es viable la implementación de la gobernanza metropolitana. La importancia de tener claridad en el sujeto de estudio, revisar documentos donde se realizan análisis de política pública parecidas a esta investigación, casos que sean aproximaciones equivalentes y, de esta manera conocer a perfección cada uno de los referentes teóricos y conceptos para la realización de un marco teórico adecuado, afín a este proyecto.

Robert E. Stake identifica tres tipos de estudios de caso cualitativos: primero, el estudio de *caso intrínseco*, este busca lograr un mejor entendimiento del caso en particular; segundo, el estudio de *caso instrumental*, el cual es de interés secundario, tiene una función de respaldo y facilita nuestro entendimiento; y tercero, el estudio de *caso múltiple o estudio de caso colectivo*, en éste, se elige para considerar que entenderlo, conducirá a un mejor alcance, y quizá a una mejor formulación de teorías de un conjunto de casos. “Para llegar a entender un caso por lo general se requiere un análisis extensivo de la manera en que se hacen las cosas, pero el referente esencial en un estudio de caso es el caso, no los métodos por los cuales el caso opera” (Stake E. Robert, 2007: 156).

Para efectos de esta investigación, se utilizó el estudio de caso “colectivo o múltiple, ya que ayuda a construir datos más extensos y aproximaciones de análisis con mayor alcance en el municipio. Se exponen en el contenido de la investigación cinco estudios de caso de Europa, América Latina y México, estudios con semejanzas al sujeto a estudiar.

Específicamente se utilizaron algunas herramientas para la recolección de la información, se usaron bases de datos de las diferentes dependencias públicas relacionadas

con la gestión urbana; INEGI, CONEVAL, SEDATU, IMTA, SEDESOL Registro Agrario Nacional, catastro estatal y municipal, periódicos oficiales, registros estadísticos que permitieron la elaboración de contenidos y referentes particulares a los objetivos planteados; por ejemplo, ¿Cuáles son los servicios urbanos que se prestan en el municipio?, porcentaje de cobertura de agua potable y drenaje; carencia de servicios públicos, recolección de basura, mantenimiento a las vialidades, la infraestructura pública urbana, los jardines y espacios públicos municipales, mercados, programas urbanos, planes parciales de urbanización, entre otros. Estos puntos descritos nos permiten obtener un panorama más claro de la problemática de la ciudad y, a su vez, descubrir respuestas de las consecuencias de no contar con un proceso de gestión socio-urbano eficiente que indique los efectos y externalidades.

La ciudad de Villa de Álvarez contiene características socio- territoriales precisas que dan respuestas tanto cuantitativas como cualitativas. Se utilizó la entrevista como herramienta para obtener la información y la relación que existe en las diferentes variables; se crearon entrevistas a profundidad con actores destacados en este ámbito, con conocimiento pleno de la hegemonía urbana e histórica en el municipio; se emplearon entrevistas focalizadas, donde se realizó el contraste entre el discurso público y el discurso privado.

Se analizó la información y en consecuencia determinó el contenido del discurso institucional, contrastándolo con el discurso y la percepción de la ciudadanía, agentes y actores involucrados (perfiles concretos, edades, colonias, sectores, sociedad civil organizada, entre otros). Por último, utilicé mi experiencia situada, ya que personalmente estuve involucrado en mi desempeño como funcionario en el tema en mención, lo cual me permitió hacer aseveraciones del contexto urbano, su contenido y sus aproximaciones.

Una herramienta que se utilizó para obtener información fueron las entrevistas semiestructurada, las cuales ayudaron a obtener los puntos de vista de diferentes actores y

agentes involucrados (funcionarios, desarrolladores de vivienda, transeúntes, empresarios, líderes sociales, cronistas, entre otros) del municipio de Villa de Álvarez. Las entrevistas semiestructuradas proporcionaron información sobre las acciones específicas del estudio comparativo, entre la tarea de resolver los problemas socio-territoriales de mayor importancia en la ciudad de Villa de Álvarez con procesos de gestión urbana tradicionales versus procesos de gobernanza metropolitana.

Se hicieron varias entrevistas a funcionarios que, desde el año 2005, han participado en la elaboración políticas públicas urbanas-metropolitanas y han sido parte de la formulación del contenido y aplicación de diseños de gobernanza urbana. Se les preguntó qué dificultades han tenido para esos diseños, con cuáles lineamientos se han promovido las políticas urbanas, si se han establecido negociaciones políticas.

## **Problemática**

Actualmente, en el municipio de Villa de Álvarez, Colima no se ha logrado consolidar un proceso de gestión socio-urbana que le permita al ayuntamiento potencializar sus recursos para implementar eficazmente las políticas públicas federales, estatales o municipales que coadyuven a una administración socio-territorial eficiente.

Las expectativas que tiene la población del entorno urbano son amplias y al respecto se requiere orientar a la gestión urbana en el municipio de Villa de Álvarez para que desarrolle mecanismos de gobernanza que solventen las demandas y necesidades de la localidad. La relación de la gobernanza urbana y la gestión urbana implican la concentración de actividades y procesos urbanos que representen la optimización de procesos interrelacionados entre niveles institucionales de gobierno; las consecuencias de no aplicarlos son extensas y, generan altos costos en su aprovechamiento, por ejemplo: falta de rendimiento, esfuerzos inútiles de la autoridad, ineficacia en la aplicación de políticas públicas, mal diseño de procesos de gobernanza urbana, percepción negativa de los

habitantes, entre otras derivaciones. Al final de todo, cada uno de los ciudadanos sufre efectos perjudiciales de parte de la autoridad por no vislumbrar métodos óptimos y conexiones eficaces en su concentración práctica.

## **Justificación**

El contenido de la investigación tiene un valor original al definir prospectivas en el ámbito urbano. Además de ciudadanos, gobierno (en todos sus niveles), también se consultarán académicos y, de esa manera se obtendrán insumos para solventar problemáticas comunes y particulares que se tienen en distintas zonas urbanas en la ciudad de Villa de Álvarez, Colima. Sobre todo, porque los temas del desarrollo urbano deben abordarse desde perspectivas multidisciplinarias e interdisciplinarias; así, debe existir la participación e injerencia de todos los sectores de la sociedad y la participación de personas que habitan la ciudad.

Evidentemente los beneficios que se pueden conseguir con la definición de elementos y factores relacionados con la interacción socio-urbana son fundamentales para la elaboración de políticas urbanas que den respuesta a la demanda de la población y que, desde la gobernanza urbana, logren una acertada participación ciudadana.

Se trata de movimientos sociales organizados, siempre propositivos para descubrir espacios de procedencia que potencialicen la gestión urbana y logren la conjunción predominante entre la organización comunitaria y los agentes gubernamentales, priorizando la utilidad común que manifieste el beneficio colectivo por encima de cualquier interés particular. Al respecto encontré una tesis de arquitectura denominada *“La planeación urbana local y los conflictos en su administración”* con contenidos similares a lo planteado en este estudio.

#### IV. Contexto e importancia del problema.

Al no haber suficiente coordinación entre las instituciones que intervienen en el proceso de gestión pública en el contexto socio-urbano-metropolitano de la zona norte del Estado de Colima y, al no existir diagnósticos o evidencias de que el municipio de Villa de Álvarez y la zona metropolitana han alcanzado a construir un proceso de gestión eficiente, es urgente resolver el grave problema socio-urbano en la zona, el cual permita materializar las políticas públicas a través de un mecanismo eficiente de gobernanza metropolitana.

Se identificaron y se describen causas y efectos del problema, los cuales: atienden, orientan y articulan (con base en una metodología) posibles soluciones de la situación-problema. La realidad permite conocer los alcances y las barreras que, en consecuencia, determinen aproximaciones del contexto actual y prospectivo en las áreas de oportunidad eminentemente positivas.

Todo lo anterior descrito conlleva a hacer planteamientos de raíz que resuelvan y examinen, desde un enfoque técnico-administrativo, los múltiples problemas proyectados en el escenario socio-urbano. La gobernanza incorpora elementos público-privados que hacen que los actores gubernamentales y sociales potencialicen sus capacidades y articulen en una misma dirección.

Al respecto, “gobernanza es el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia -fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección” (Aguilar Villanueva, Luis F., 2006, p.91).

La actual gobernanza en Villa de Álvarez, Colima es insuficiente porque no incorpora los elementos del concepto con la efectividad que permita potencializar los procesos entre

las instituciones. “La forma más general de plantear una situación-problema es definir los componentes del proceso de cambio que debe operar sobre la situación actual a fin de lograr transformarla hasta la situación potencial” (CEPAL, 2011, p. 36).

La falta de soluciones a problemáticas constantes está vinculada a la inexistencia de diagnósticos claros que identifiquen los factores y causas que los originaron. A la luz de los datos e indicadores que muestran porcentajes de mala, mediana y regular calidad, es urgente resolver la situación negativa que estimule una efectiva gobernanza metropolitana en Villa de Álvarez, Colima.

La configuración de la solución de los problemas de gobernanza no será posible sin la intervención de los distintos actores de las diferentes dependencias que participan en el proceso de gestión urbana.

El caso muestra un diagnóstico que señala problemas que requieren respuesta y solución en cada uno de los elementos de la gestión y gobernanza urbana. A partir de las alternativas de solución propuestas en este documento. Es importante determinar que la metodología utilizada, ayudará y contribuirá a que estas propuestas sean consideradas en aproximaciones futuras en el contexto urbano de Colima.

En ese sentido se detecta un evidente problema, pues desde la lógica de la coordinación y organización de la gestión urbana en Villa de Álvarez y su región, no se han realizado acciones con este propósito. Los efectos identificados ameritan trabajos conjuntos para evitar en el corto, mediano y largo plazo posibles problemas. Es importante proceder a identificar bajo la corresponsabilidad, proyecciones positivas con estrategias de solución que incorporen alternativas, recomendaciones y prácticas exitosas.

La situación es negativa, por eso se requiere la construcción de un mecanismo central de gobernanza que atienda el modelo causal de la problemática urbana en Villa de



Álvarez, Colima y su configuración con las instituciones del proceso de gobernanza. Cada uno de los factores analizados tiene elementos particulares que permiten organizar alternativas específicas, a partir de una sistematización, (inter)relación y agrupamiento.

### ÁRBOL DE PROBLEMAS

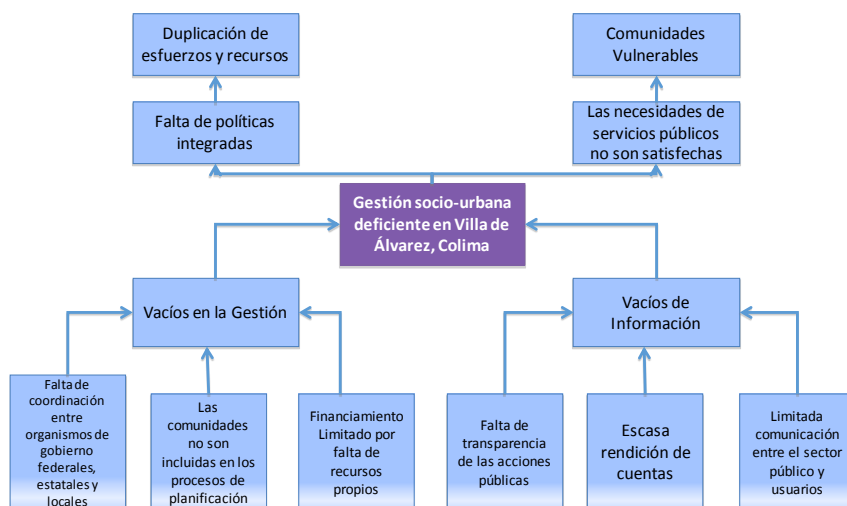


Diagrama 1. Elaboración propia

El árbol de problemas identificado tiene el objetivo de dimensionar la posibilidad de articular las causas y efectos para considerar las variables que, de manera transversal, tendrían un impacto predominante con relación a los elementos de la gobernanza metropolitana del contexto urbano. Existen intereses y expectativas de los agentes involucrados en el problema que, con su soporte y determinación constante, colaborarán a resolver (o no) la problemática de la gobernanza y su mecanismo.

Los agentes favorecidos o perjudicados, en los mecanismos de gobernanza definidos como la comunidad, promotores financieros-urbanos, autoridades, grupos ecologistas, grupos vulnerables, organizaciones no gubernamentales, empresarios, es decir, todos los involucrados en la gestión pública, son pieza clave para resolver e incorporar soluciones o alternativas que se materialicen en políticas públicas de utilidad en el entorno de Villa de Álvarez, Colima.

## **Desglose analítico de las causas**

¿Cómo se elaboró el árbol de problemas? A partir de la información obtenida por cada uno de los informantes de esta investigación, fue necesario incorporar conceptos e información precisa que aludía a efectos y causas del *Caso*. Con base en lo anterior descrito, seguí los pasos indicados por el *Manual: Formulación de programas con metodología de marco lógico* de la CEPAL en el *Quinto paso* (CEPAL, 2011, p. 47), para la construcción del árbol de problemas. En dicho manual se describe paso a paso la receta para la construcción del árbol, que vas desde las raíces, es decir (causas del problema), pasando por el tronco (problemática central), hasta las ramas (efectos del problema).

Se trata de un proceso colectivo donde consideré los puntos de vista de las personas que entrevisté, así como mi propia experiencia como funcionario municipal y estatal. Todas esas opiniones fueron ayudando a identificar causas y efectos de la técnica de planeación. Los integrantes de las instituciones de gobernanza han informado algunas de las causas de la problemática socio-urbana en Villa de Álvarez. Por ejemplo: el municipio de Colima no ha tenido las condiciones para poder expandirse en territorio; es por ello, que las personas deciden ir a vivir a Villa de Álvarez, particularmente a la zona poniente. La principal demanda de satisfacción de vivienda (mediana) está en Villa de Álvarez. El municipio (Colima) ha comenzado a promover entre los interesados que se vuelva a construir en la capital.

Físicamente Colima y Villa de Álvarez son una sola ciudad, el abandono de coordinación ha provocado que cada municipalidad camine por su lado, son pocos puntos de coincidencia, en cambio, se ha divergido en muchos apartados. Promover industrias no contaminantes es un área de oportunidad, que permitiría que la gente no sólo viva en el sitio, sino trabaje en el entorno y acceda a la generación de un polo de riqueza que, en

consecuencia, proporcionará plusvalía en las propiedades. La nueva ley permitirá que la gente pueda dormir, trabajar y acceder a servicios en un entorno favorable cercano.

Una causa principal es la constante interacción de los intereses mezclados provenientes de la corrupción de los distintos niveles de gobierno. Así, esta situación genera que no se realicen consultas (mecanismo de gobernanza) y, por lo tanto, se hagan planes y modificaciones a los polígonos al margen de la ley. Se requiere originar un marco regulatorio claro, que incorpore políticas públicas metropolitanas para acceder al reordenamiento de asentamientos humanos irregulares y la falta de planeación en temas metropolitanos.

Una causa destacable es que el municipio de Colima no creció en tres décadas, ya que inició un boom económico que favoreció a la capital, además, a partir de la apertura de la autopista GDL-COL; se tuvo mucha migración de otras ciudades a Villa de Álvarez, es decir, se urbanizaron terrenos de cultivo que eran reservas de largo plazo y, para ello, Villa de Álvarez no estaba preparado, ni física, administrativa y territorialmente para ese crecimiento exponencial económico-urbano. Por ejemplo, no ha logrado madurar su zona industrial, eminentemente solo se desarrolló el elemento vivienda.

La (mono) funcionalidad de la ciudad, es un elemento y trascendental causa, de que haya muy pocas zonas que han logrado desarrollarse integralmente. A la luz de los datos obtenidos, se destaca como buena práctica el caso de la colonia Villa Izcalli (en su creación era la zona alejada de la ciudad), la cual, a raíz de la construcción de un enorme jardín-parque y la construcción de la iglesia, logró que las viviendas que estaban alrededor se volvieran pequeños comercios que generan oportunidades comerciales. Se desarrolló actividad social y comunitaria en torno a un espacio. Esa práctica no se ha replicado en el resto de la ciudad. El área de oportunidad es que las herramientas de gestión urbana permitan el desarrollo de la comunidad.

La colonia Villa Izcalli podemos catalogarla como caso de éxito. Ejemplos de desarrollo urbano como éste, ha permitido el progreso acertado en polígonos específicos que, en consecuencia, despliegan beneficios concretos para la comunidad. Los centros de población acompañados de inversiones públicas bien estructuradas, transparentes y sistemáticas generan externalidades positivas que coadyuvan al desarrollo integral del espacio público. Las viviendas, negocios y establecimientos que existen a su alrededor han tenido impactos positivos, de oportunidades duraderas.

Los cambios de uso de suelo urbano y la construcción del jardín más grande del municipio, han disfrutado buenos efectos y consecuencias. Estas buenas prácticas, la mayoría de las ocasiones obtienen rendimientos y efectos preponderantemente positivos. Villa Izcalli es un vivo modelo de cómo una acción gubernamental, una decisión conjunta e integral, como la remodelación del jardín, tuvo impactos de reactivación económica en la colonia y sus habitantes.

Desglose analítico de las causas

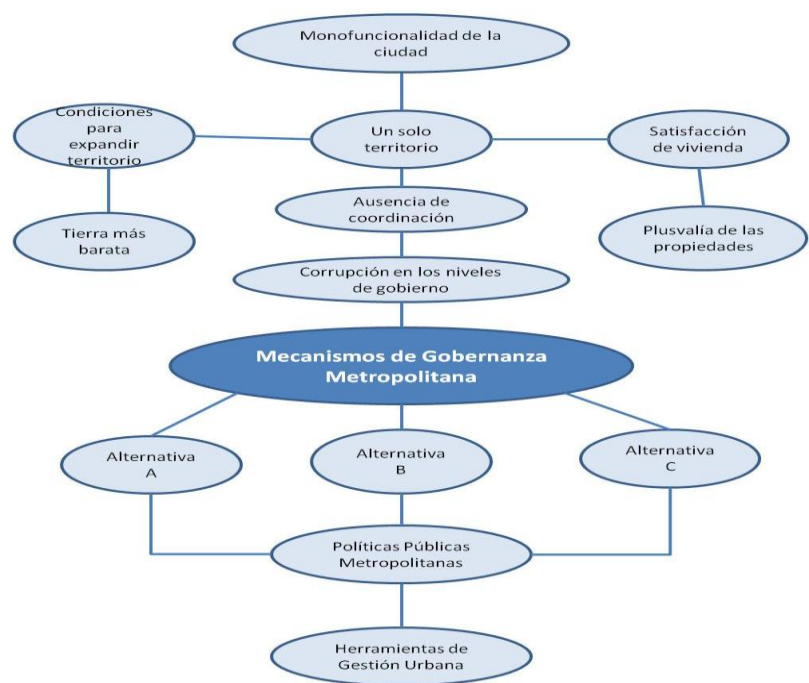


Diagrama 2. Elaboración propia.

## **Desglose analítico de los efectos**

Los involucrados en los procesos de gobernanza han detectado factores y efectos considerados en la gestión socio-urbana de Villa de Álvarez. Particularmente, el tema de Villa de Álvarez, no se puede pensar sin el municipio de Colima; al ser una zona conurbada, ambas ciudades tienen dependencia de un sistema único en sus patrones urbanos; por lo que las acciones de un municipio impactan en el otro (es un sistema que está en movimiento permanentemente).

Otro efecto es el tema del empleo, entendido como un componente determinante; Villa de Álvarez es considerada ciudad dormitorio; el flujo de vehículos por la mañana es hacia Colima y en la noche de regreso; eso implica varios factores adicionales que atender como área de oportunidad: la seguridad, sistemas de transporte público, movilidad urbana.

Otro efecto es la falta de equidad ya que, en el tema de la basura, Villa de Álvarez absorbe toda la problemática de contaminación al descargarle los otros 4 municipios (Colima, Comala, Coquimatlán y Cuauhtémoc) los residuos sólidos en ese territorio. Los informantes declararon que el crecimiento en territorio de Villa de Álvarez, ha generado que el costo de los terrenos (por ser más barato y accesible para los desarrolladores de vivienda), detonó el crecimiento exponencial del municipio, y se dejó de lado tener una visión integral metropolitana.

Por intereses particulares e indolencia de las autoridades, además de las necesidades particulares de los desarrolladores de vivienda, se ha tenido un desarrollo urbano de la ciudad muy caótico (efecto negativo). Otro factor ha sido que el acueducto Zacualpan-Colima y el macro-colector pluvial han sido elementos que también han impactado negativamente en el entorno de la metrópoli, porque han permitido que los desarrollos de vivienda se den en Villa de Álvarez. Otro factor es que en Colima es más costosa la tierra.

La ausencia de un liderazgo evidente en aspectos turísticos y culturales, tales como proyectos culturales; corredores culturales- gastronómicos, es decir, símbolos detonadores y emblemas de la ciudad es otro factor. Aunque parezca sorprendente y difícil de creer, un elemento que afecta a Villa de Álvarez, es la presencia del municipio de Colima. Esa constante competencia hace que no se trabaje en el crecimiento de una misma zona. La falta de coordinación entre los dos municipios hace que Villa de Álvarez se “sienta menos (...)”, cuando puede ser más. VdeA debe despegar, estableciendo su propia regla para sacar provecho del enorme territorio que tiene e imprimir la pauta en el liderazgo de la visión general de gobernanza metropolitana.

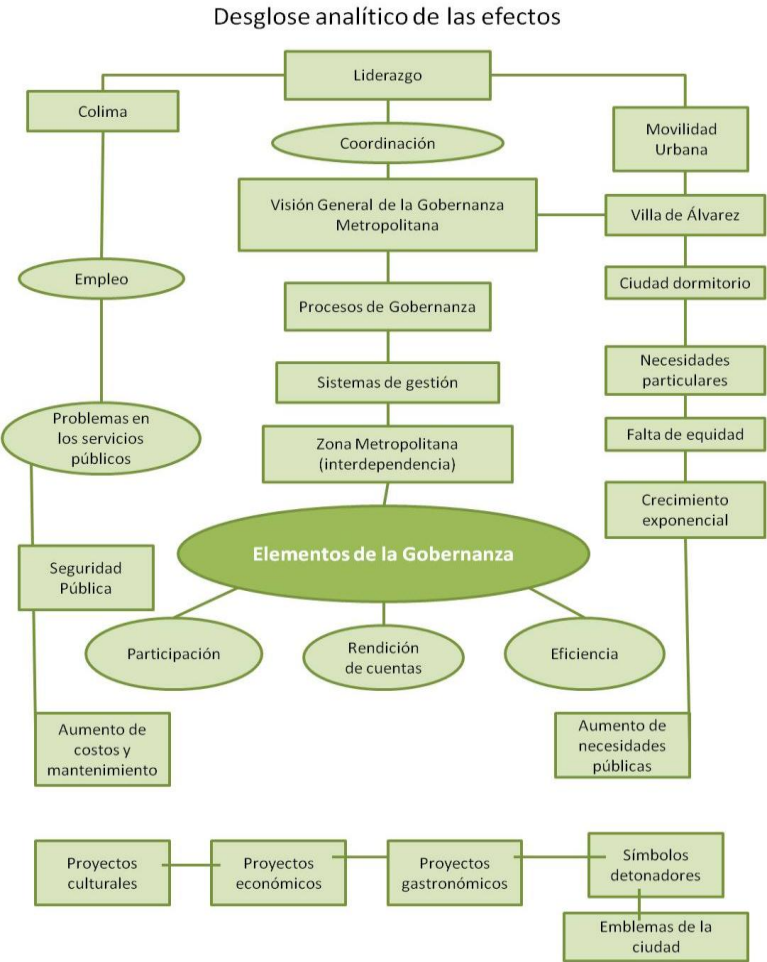


Diagrama 3. Elaboración propia

Con base en el Censo de Población 2010 de INEGI, el municipio cuenta con 119 mil 956 habitantes, distribuidos en 34 mil 199 hogares, considerado el tercer municipio más grande en población del estado de Colima. De acuerdo al *Informe Anual sobre la situación de Pobreza y Rezago Social* por parte de Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en Villa de Álvarez los indicadores asociados al rezago social no representan efectos negativos con respecto a la media estatal; por ejemplo: el número de viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública asciende a 101; y viviendas que no disponen de drenaje es de 27 hogares; el grado de promedio de escolaridad de la población de 15 o más años es de 10.7, mientras que en el estado es de 9; el número promedio de carencias para la población en situación de pobreza es de 1.8; la estatal es de 2.2. (2010)

Así, cada uno de los indicadores por parte de las instituciones de evaluación dan muestra que la población que habita en el municipio tiene índices de desarrollo humano aceptables entre sus ciudadanos. En cambio, donde si hay carencia y necesidad de intervenciones acertadas es en los servicios públicos municipales que se otorgan en las casi 200 colonias del municipio, información con base en el Plan Municipal de Desarrollo (PMD 2012-2015); por lo menos, cada una de ellas tiene un espacio público: jardín; de 318 trabajadores de la Dirección de Servicios Públicos, solo 15 son jardineros permanentes en igual número de jardines; el resto, está en las Direcciones de Parques y Jardines (40%) y Limpia y Sanidad (60%) de acuerdo a la información de transparencia del portal del ayuntamiento. Evidentemente un escenario insuficiente para satisfacer las necesidades demandadas. Aquí hay un efecto: servicios públicos ineficientes.

De acuerdo a la información vertida por el Director General de Servicios Públicos, son 22 mil luminarias existentes en el municipio, de las cuales solo funcionan 11 mil 200 en colonias municipalizadas, éstas, bajo tecnología obsoleta de vapor de sodio; el resto está en condiciones de incertidumbre normativa; según los procedimientos urbanos y la reglamentación vigente en la añeja *Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Colima*, por

no estar en “estatus” de municipalizadas. Cuentan con 7 camiones compactadores de basura y sólo 2 camiones a cielo abierto para la recolección de los residuos sólidos de miles de habitantes y cientos de colonias. Aquí hay otro efecto a considerar: servicios públicos ineficientes.

En lo concerniente al mantenimiento de las vialidades y los servicios urbanos que se proporcionan a la comunidad, las principales arterias viales están en regulares condiciones; otras son inaceptables para el tránsito vehicular. Con base en las “Líneas Estratégicas” del PMD 2012-2015 en las que se establecieron ejes rectores de trabajo para ejecutar los ejercicios de Obra Pública para 2013, 2014 y 2015 para los diferentes fondos: Fondo Metropolitano, Fondo de Infraestructura Social, Recurso Propios, fondos adicionales de la propuesta del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), no han sido suficientes las políticas públicas urbanas orientadas a solucionar esta importante necesidad ciudadana.

Desde la lógica de zona metropolitana, avenidas como Benito Juárez, Pablo Silva García por ejemplo, son arterias viales sobresalientes utilizadas por habitantes de municipios colindantes, y que sus condiciones no permiten una movilidad urbana eficiente, debido a sus características físicas y estado actual en la que se encuentran. Aquí hay otro efecto: movilidad urbana ineficiente.

Como ejemplo de ello, podemos mencionar que no obstante las políticas públicas federales determinadas en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano 2012-2018, las cuales establecen la necesidad de pugnar por las ciudades compactas; la visión urbana de consolidar regiones metropolitanas con servicios públicos comunes y eficientes; la extensión superficial de la ciudad de Villa de Álvarez. Del 2012 a la fecha ha aumentado su extensión territorial para los aprovechamientos urbanos, en 2.7 veces el incremento poblacional (Diagnóstico del Programa de Zona Metropolitana para la ciudad conurbada Villa de Álvarez-Colima); lo que ha generado una expansión urbana innecesaria que enfatiza problemáticas diversas, entre ellas la imposibilidad municipal para satisfacer de manera



adecuada y oportuna, los servicios públicos municipales o el mantenimiento de las vialidades. Aquí resurge el efecto: servicios públicos ineficientes.

Esta problemática, desarrollada en un marco de metropolización derivado de la conurbación física de la ciudad de Villa de Álvarez con la ciudad capital, complejiza la administración de los recursos, ya que los temas de envergadura metropolitana como la movilidad urbana, el transporte público, la disposición final de los desechos sólidos, la operación de los organismos del agua, entre otros, carecen de una estructura reglamentaria que permita una coordinación y concurrencia de los gobiernos para su regulación integral, que sea congruente a una realidad socio-administrativa.

Por lo anterior, en este análisis se pretende identificar si los elementos que caracterizan o componen a la gobernanza metropolitana pueden resultar más eficientes que los procesos de gestión urbana utilizados hasta el momento, sobre todo en lo que tiene que ver con la idea de materializar políticas públicas para el ámbito socio-territorial.

## V. Identificación de las causas

Los hallazgos de la investigación han permitido descubrir variables<sup>1</sup> que pudieran ser consideradas causas del problema y que se derivan de una revisión del concepto de gobernanza metropolitana:

### **Gobernanza Metropolitana**

De acuerdo al Banco Mundial (2011) este concepto “requiere la influencia política y el liderazgo dentro de las instituciones públicas y privadas, para planificar y gestionar los asuntos comunes de la ciudad”. Otra definición al respecto surge del *International Forum on Metropolitan Governance Innovation*, realizado en Guadalajara, Jalisco en 2015: “es el proceso mediante el cual un conjunto de actores gubernamentales y no gubernamentales (asociaciones civiles, las asociaciones público-privadas, sindicatos, empresas, etc.) colaboran en términos de bienes colectivos y en la formulación de políticas”.

Así, la gobernanza metropolitana será abordada a través de las principales subvariables que la componen: participación, rendición de cuentas, y eficiencia.

### **Participación**

Este concepto se relaciona con la posibilidad de que cada persona, hombre o mujer, pueda incorporarse al proceso de toma de decisiones, ya sea en forma directa o a través de instituciones públicas o privadas. La participación tiene como base la existencia al derecho de expresarse y asociarse en libertad.

---

<sup>1</sup> Con base en *Gobernanza para el desarrollo local* de Daniel Jorquera Beas. (Variables e indicadores de proyectos de gobernanza).

La representación y rol de nuevos grupos de interés en la planeación, decisión, realización y evaluación de proyectos, programas, o políticas que los afecten e incidan en la participación son realmente importantes e imprescindibles en la realidad urbana actual. Por ejemplo: el nuevo rol del sector privado en la prestación de servicios públicos, programas ambientales, creación de empleo.; de igual manera los nuevos roles de la sociedad civil y las ONG's en la realización de programas municipales y en la gerencia de entidades públicas y mixtas. (Jorquera, Daniela, 2011).

El 24 de octubre del año 2014 en sesión ordinaria, el H. Cabildo del municipio de Villa de Álvarez aprobó por unanimidad la creación del Instituto de Planeación para el Municipio de Villa de Álvarez, sin embargo, sólo quedó en nivel de publicación, ya que, con base en el Periódico Oficial del Estado, tomo 100 del día sábado 7 de febrero del 2015 quedó legalmente publicada. Esta propuesta considera entre otras cosas (atribuciones y obligaciones), la creación de los planes municipales; promover la planeación participativa; la coordinación con otras dependencias metropolitanas, con el propósito de elaborar y/o modificar los Sistemas Municipales de Planeación.

Lo lamentable es que ni la administración que lo aprobó (2012-2015), ni la que inició para el periodo 2015-2018 han instalado este Consejo, mucho menos se han nombrado los integrantes del mismo, como lo establece el contenido y sus considerandos. Aquí hay una causa del problema: la falta de participación ciudadana en la gestión pública. Es importante recalcar que, precisamente la no instalación del Consejo de Planeación no necesariamente implica que haya falta de participación ciudadana en el municipio

Existe en el municipio una figura llamada Comisión Municipal de Desarrollo Urbano, y está establecida en la Ley de Asentamientos Humanos y su reglamento de Zonificación del Estado de Colima, la cual juega un papel importante, ya que junto al Colegio de Arquitectos,

Colegio de Ingenieros, un representante del Organismo Operador de Agua, la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción filial Colima, la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda filial Colima, el Presidente Municipal y su Director de Obras Publicas conforman este órgano deliberativo para las decisiones urbanas del municipio; dichas resoluciones son previas a la autorización de los planes parciales, modificaciones al programa de desarrollo urbano, incorporaciones municipales u otra afines a las que el H. Cabildo realice en uso de sus facultades en pleno.

La administración saliente (2012-2015), en el año 2013 tuvo la buena iniciativa de crear el Observatorio Ciudadano, una figura totalmente participativa desde la sociedad civil, en la que entre otras acciones, fue la de dar seguimiento a temas de seguridad y desarrollo urbano; la evaluación permanente de las políticas públicas aplicadas sobre periodos concretos en temas específicos que, desde este órgano civil se dé seguimiento a los resultados derivados de las acciones de trabajo por parte del Ayuntamiento. De la misma manera, como el caso del Instituto de Planeación, al tomar posesión constitucional la nueva administración, dejó sin efecto esta propuesta de participación que permitía dar voz a la ciudadanía. Lamentablemente son prácticas recurrentes con características inaceptables y no sostenidas que se suscitan en la realidad de la administración pública en todos sus niveles.

Existe algunas iniciativas eminentemente ciudadanas que han venido impulsando objetivos comunes entre sus agremiados, por ejemplo; el Consejo Ciudadano para el Desarrollo Integral de Villa de Álvarez, una asociación civil que responde a intereses vinculados con la sociedad, entre los que destacan: ejercicios de participación que fomenten la cultura democrática e incidencia en la elaboración de políticas públicas municipales; la planeación, formación social y desarrollo integral del municipio, así como actividades culturales, apoyo a grupos vulnerables y desarrollo sustentable y urbano. Tienen dos años constituidos.

Otros grupos relevantes que tienen injerencia en la participación en la ciudad son los denominados colectivos ciclistas que, a través de sus integrantes fomentan y promueven el uso de la bicicleta como medio de transporte alternativo en las vialidades públicas. Están organizados en redes sociales, y no existe ninguna asociación constituida legalmente en el municipio.

La participación del sector privado en la prestación de servicios públicos ha sido escasa ya que sólo se han realizado aproximaciones menores con la aportación de empresas privadas, en las que éstas, a través de una aportación en especie, daban mantenimiento a camellones y espacios públicos y la concesión de “paraderos urbanos” en espacios públicos de la zona. Hoy, la realidad de los procesos públicos-institucionales requiere la asociación público-privada, es decir, desarrollar mecanismos eficientes, sostenidos y duraderos, particularmente en la aplicación y prestación de los servicios públicos municipales. La realidad financiera del municipio en la actualidad no garantiza ni asegura que la prestación de los servicios sea eficiente, duradera y alcance expectativas que mantenga y sostenga el equilibrio financiero respecto a la demanda de la ciudadanía. Es una oportunidad la que tiene el municipio de emprender y vincular en el sector público iniciativas privadas que, éstas, sean controladas en procesos públicos transparentes que no tengan objeción de la comunidad.

La vinculación entre gobierno y empresa social-responsable ha tenido pocos avances al respecto. No se ha aprovechado este vínculo empresa-gobierno para generar fuentes de empleo permanentes a través de alianzas comerciales en la prestación de servicios públicos municipales, lo que sería una posibilidad más para contribuir acertadamente en el entorno municipal.

Actualmente no existe un programa ambiental definido a nivel municipal, aún no se ha publicado el Plan Municipal de Desarrollo 2015-2018 como lo establece la ley. Con base en el portal oficial de internet, la información disponible por parte de la autoridad municipal está “en construcción”. Algunas iniciativas que se han realizado en los últimos

años se han orientado a la reforestación permanente; apenas hace un par de años (2012) se sembraron 30 mil árboles en la zona urbana y rural. En la misma lógica citada para otros asuntos (Instituto de Planeación y Observatorio Ciudadano), el truncar estas posibilidades ha sido la constante, ya que no se da seguimiento decidido a estas acciones ambientales entre una administración y otra.

Se instauró en 2014 el Centro Demostrativo de Educación Ambiental, sitio que permitía la interacción entre iniciativas y acciones ambientales; pláticas y recorridos por el centro a grupos de interés en los que se mostraba las ecotecnias; manejo de agua, residuos sólidos urbanos y conservación de arboleo urbano; sustentabilidad de agua, propagación o cultivo de plantas medicinales, huertos orgánicos; usos de la madera a través del carbón; aprovechamiento de agua de lluvia; sanitarios secos, lombricultura u abonos orgánicos; eran algunas acciones que se desarrollaban en el Centro Demostrativo que coadyuvaban con Programa de Educación Ambiental en lo general.

No hay una plena participación ciudadana en la formulación de los planes de desarrollo urbano municipal, no funcionan los jefes de manzana, ni las asociaciones de colonos o los comités de barrio.

## **Transparencia**

Esta variable se refiere a la responsabilidad que tienen quienes ostentan un cargo público para desempeñarse en el marco de las normas y respeten una serie de procedimientos y criterios establecidos en la ley, además, de cumplir con un objetivo preponderante: evaluar el desempeño de quienes conforman el gobierno.

Con base en un estudio de evaluación elaborado por el Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO), en el que se establece el Índice de Información Presupuestal

Municipal (IIPM) 2014, el municipio de Villa de Álvarez resultó el más transparente del estado de Colima, ya que obtuvo una calificación de 55 en escala de 100, lo que representa ubicarse en el lugar 55 en todo el país.

La media nacional es de 28 puntos; entre los 80 criterios que deben cumplirse se incluye la forma en que se presenta la información pública, la ponderación de las normas de contabilidad gubernamental apegadas a la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, facilidad de acceso y lenguaje utilizado para acceder a los contenidos de los diferentes rubros a calificar, entre otros.

Un dato relevante e importante a mencionar, es que la institución que tiene la responsabilidad de normar y regular los procedimientos en materia de transparencia no ha sido instalada en su totalidad desde 2015, este órgano estatal de transparencia denominado Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos del Estado de Colima, desde el inicio de 2015 no ha nombrado a los dos consejeros restantes; lo que representa una recurrente irresponsabilidad del Ejecutivo y Legislativo al no dar cumplimiento con lo que establece la ley. Aquí hay otra causa del problema: falta de transparencia en la gestión pública.

## **Eficiencia**

Se refiere a los logros y resultados efectuados en la comunidad; el aprovechamiento de los recursos públicos a través de mecanismos y procesos eficientes que permitan hacer más acciones con menos recursos.

Con información del INEGI (Dirección General de Estadísticas Económicas y Anuario estadístico 2014), de acuerdo a los ingresos captados por parte del municipio en 2012, Villa de Álvarez recibió 75 millones 881 mil 237 (Aportaciones federales y estatales) lo que

corresponde el 15.03% de los ingresos brutos del Estado de Colima. El porcentaje del municipio no es proporcional al número de habitantes, ya que es el tercer municipio con mayor población, aunque no se describen razones, el municipio de Tecomán tiene mayores ingresos y es menor en población. También, en participaciones federales Villa de Álvarez recibe menos que Tecomán, 11.58% y 13.02% respectivamente.

En egresos netos (INEGI, 2012), Villa de Álvarez tiene 328 millones 792 mil 947 pesos (14.60%) del total del Estado de Colima, siguiendo con esa lógica de comparación, el municipio de Tecomán tiene 13.17% lo que significa que egresa menos dinero y obtiene más ingresos, en consecuencia, mayor utilidad y menos población que Villa de Álvarez.

En 2012 el municipio en estudio, no realizó ninguna inversión pública, sin embargo, uno de los conceptos que han venido generando problemas es el que se refiere a servicios personales, rubro que representa el 66.35% del total de los egresos, lo que lo ubica con un dato negativo: como el más alto porcentaje en la entidad federativa. Aquí hay otra causa del problema es la falta de recursos. A pesar de que más de dos tercios del gasto se destinen a servicios personales, es importante mencionar que no es indicador de insuficiencia de recursos, sino de mala asignación del gasto, debido, probablemente, a presiones políticas u otras lógicas particulares, de otro carácter de presión que, éstas han venido afectando en el municipio.

En mi experiencia como funcionario municipal me percaté que la mala asignación de los recursos es uno de los principales problemas en la municipalidad. Fui testigo de que los recursos no se destinan a gasto de inversión sino a gasto corriente y, eso es muy complicado para poder hacer equilibrios económicos que permitan tomar decisiones duraderas a mediano y largo plazo, y de esta manera, garanticen la estabilidad financiera y sostenibilidad de los recursos disponibles en los presupuestos de la comuna.



## VI. Problemas socio-territoriales de importancia: efectos del problema de la ineficiente gestión socio-urbana

En cuanto a la variable de problemas socio-territoriales de importancia, en unos casos se analiza del año 2010 al 2014, en otros del 2000 al 2010, ello con base en la información de diferentes dependencias para de esta manera dar seguimiento al comportamiento de los indicadores, y así ver si la gobernanza metropolitana ha tenido o no efecto en los problemas socio territoriales:

### **Reducción de la población viviendo bajo la línea de pobreza**

Según información del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), y siguiendo la metodología de variables consideradas en los parámetros para las políticas públicas de pobreza, el municipio de Villa de Álvarez con un 24.3% es el que menos pobreza tiene comparado con los 9 municipios restantes; la media es de 42.37% y el mayor porcentaje lo tiene el municipio de Armería con 55.4%.

Adicionalmente, en el rubro de pobreza extrema, la calificación es de 0.8% para el caso de Villa de Álvarez, la media es de 3.2% entre los 10 municipios y el municipio con mayor porcentaje es Tecomán con 4.9%. En los dos casos citados el municipio de Villa de Álvarez sale bien calificado; es el municipio con menos pobreza y evidentemente con menos pobreza extrema de la entidad según cifras oficiales de 2010.

### **Vivienda, educación, y otras áreas de bienestar social, sobre la población total**

Con base en información de INEGI, CONEVAL y la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Colima (SEDESCOL), respecto a la media nacional, es de resaltar que el Estado de Colima se encuentra muy por debajo en varios rubros de medición. Es importante

mencionar que respecto a la población en situación de pobreza moderada, la media nacional es 36.6% y en el estado es 30.9%; en población vulnerable por ingresos la media nacional es de 7.5 y en el estado es de 6.4%; en el acceso a los servicios básicos en la vivienda, la media nacional es de 21.2% mientras que la estatal es de 9.6%; en acceso a servicios de salud, la media nacional es de 18.20% y la estatal 12.7%.

Por otro lado, el acceso a la seguridad social, la media nacional es de 58.5%, mientras que la estatal es de 51.9%; en calidad y espacios en la vivienda, la media nacional es de 12.3% y en el estado es de 10.9%; y en rezago educativo la nacional es de 18.7% contra 17.5% en el estado. Dichas cifras son aceptables; lo que significa que, ha disminuido la pobreza en lo general en el estado de Colima y el municipio de Villa de Álvarez no es la excepción, pues en términos generales cuenta con la mayor calificación estatal. Considero que son indicadores favorables que contribuyen a fortalecer las relaciones del entorno y la gobernanza.

Con información emitida por el INEGI en 2010 el total de viviendas en el estado era de 180 mil 378, lo cual, representa el 78.1% del total de viviendas particulares. Sin embargo, 14.4% se encuentran deshabitadas (33 mil 232) y el resto se utilizan temporalmente. Villa de Álvarez representa el 17.6% de las deshabitadas, ocupando el tercer lugar estatal en el rubro.

En la sección de viviendas particulares habitadas, del año 2000 al 2010 este municipio representa la tasa más alta (5.5%) por el crecimiento efectuado cada año durante la década mencionada; esto, a pesar de ubicarse en la tasa más baja de promedio de ocupantes por vivienda (3.4%). En otros indicadores del INEGI, como son viviendas con piso de tierra o piso diferente a tierra, éste municipio se sitúa con el menor grado en toda la entidad federativa (sólo 2 de cada 100 viviendas bajo esta situación). Destaca el municipio de Villa de Álvarez al tener el porcentaje más alto a nivel estatal en viviendas particulares que disponen energía eléctrica (99.6%).

En referencia a los indicadores de carencia social, el CONEVAL señala que el municipio de Villa de Álvarez representa el 11.1% comparado con el 18.8% estatal, mientras el dato nacional es de 20.7%.

De acuerdo a la Secretaria de Fomento Económico del Estado de Colima (SEFOME), aproximadamente 97% del total de viviendas que hay en el municipio cuentan con los servicios públicos de agua, drenaje y energía eléctrica. Según la SEFOME, en materia de empleo- empresa existen 8mil 463 plazas formales (segundo semestre de 2011), lo que representan el 7.9% del total de asegurados del estado. Son 4 mil 013 unidades económicas las que están en el municipio, lo que representa el 13.3% del total de empresas de todo el Estado.

La principal actividad económica de Villa de Álvarez es el comercio, además de la prestación de servicios de alojamiento temporal, preparación de alimentos y bebidas, por lo tanto, son elementos torales en la economía del municipio. Se distingue la industria de la construcción, ya que representa el 25% de los empleos formales.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) Colima, como entidad federativa registró la segunda tasa de participación más alta a nivel país con mayor número de personas empleadas mayores a 14 años (66.5%). Manzanillo destina la mayor parte de esos empleos, seguidos por la Zona Conurbada de Colima- Villa de Álvarez.

### **Cobertura de agua potable**

De acuerdo con la información de la Comisión Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de los Municipios de Colima y Villa de Álvarez (CIAPACOV), la información que permanentemente reportan al Instituto Mexicano de la Tecnología del Agua (IMTA) se destaca que desde el año 2002 al año 2005 se tenía una cobertura del 99% de agua; a partir del 2006 al 2014, la cobertura llegó a 100%; mientras tanto, en alcantarillado la cobertura

en el periodo 2002-2004 fue de 97%; fue así que aumentó la cobertura a 98% después del año 2005 y en esos términos se ha mantenido. En 2002 existían 83 mil tomas totales de agua, en 2014 la cifra asciende a 124 mil 623 tomas. (115 mil 232 domiciliarias, 7 mil 683 son comerciales, 660 industriales y el resto (mil 048 de otro tipo de toma). Lo que representa que existe un aumento de 33.1% de tomas en su mayoría domésticas y comerciales. Las industriales han disminuido.

### **Cifras de seguridad pública**

Con base en la información del Secretariado Ejecutivo del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Colima (SESESP) están establecidos diferentes tipos de delitos que, de manera independiente son contabilizados en la estadística de la Institución. Particularmente, el municipio de Villa de Álvarez, en el año 2013 contabilizaba 82 delitos patrimoniales totales (abuso de confianza, daño en propiedad ajena, despojo, extorsión y fraude); sin embargo, disminuyó de manera significativa a 16 delitos en el 2015. En otras palabras, este delito tuvo una disminución de casi el 80% en los años de referencia.

Delitos sexuales (violación) en 2013 se tuvieron 03, duplicándose en 2014 y, la disminución a un sólo delito en este apartado en el año 2015. Entre delitos culposos y dolosos en 2013, 2014 y 2015 se suscitaron 13, 17 y 16 respectivamente. Respecto al delito de lesiones culposas y dolosas en 2013 hubo 42, mientras que ya para 2015 disminuyó a 15, prácticamente 65% menos.

En estos años en referencia cabe destacar que no se ha presentado ningún secuestro (privación de la libertad); en cambio, el delito de robo común presenta cifras significativas, ya que en 2013 se dieron 751 delitos, de los cuales 326 fueron con violencia y el resto sin violencia; en 2014 se mantuvieron cifras similares, en el año 2015 acortó a 80 el de con violencia, pero aumento de manera predominante a 620 los delitos sin violencia. Es decir, el

delito con violencia disminuyó 75% al 2015, sin embargo, el delito de robo sin violencia arroja un dato negativo al incrementarse en 52% en dos años (periodo 2013-2015)

En el robo de ganado (abigeato), se presentaron 4 en 2013 y 01 delito en 2014; no hay registro oficial en el robo a carreteras y, existe reconocimiento de que en 2013 y 2014 se registró un robo con violencia a una Institución Bancaria.

## **Equidad**

Se describe en términos de igualdad de oportunidades, con el objetivo de garantizar y mejorar el nivel de bienestar de la comunidad, donde se dé prioridad a los grupos más vulnerables.

Algunas acciones específicas que el municipio lleva a cabo en esta materia son: por ejemplo, en sus comunidades rurales y localidades de Villa de Álvarez la cobertura de agua potable es del 100% y, en alcantarillado es del 98% según la información de la Comisión Intermunicipal de Agua Potable de Colima y Villa de Álvarez (CIAPACOV) y en los registros de indicadores del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) a través del Programa de Indicadores de Gestión de Organismos Operadores (PIGOO), se han invertido en los ejercicios fiscales de 2010-2016 casi siete millones de pesos (\$6,959,300.56) del programa PROSSAPYS de la CONAGUA; entre las acciones que se han llevado a cabo, destacan: obras de protección y mantenimiento a fuentes de abastecimiento de agua, rehabilitación, equipamiento, electrificación y perforación de pozo profundo, beneficiándose 2,806 personas de entre sus comunidades. El efecto: hay grupos vulnerables excluidos.

Existe una figura de participación comunitaria denominada Comité de Barrio, órgano municipal de consulta, promoción y gestión social, que coadyuva con el Ayuntamiento en diferentes actividades; es la interlocución entre el barrio y la autoridad municipal. Existe reglamentación vigente al respecto, hay obligaciones y derechos específicos que definen el actuar y alcance de dichos comités. Sin embargo, considero que está desperdiciada esta

figura por distintas razones; en muchas ocasiones se distorsionan los objetivos de operatividad y organización de sus integrantes, ya que le dan un sesgo (político-partidista) al grupo político que gobierna en turno; no hay concentración en las acciones de trabajo y organización para el mejoramiento permanente de la comunidad. Es una estructura de organización que permite alcanzar posibilidades amplias de descubrir acciones afirmativas que contribuyan con la gobernanza urbana.

En el municipio de Villa de Álvarez, a pesar de contar con los índices de desarrollo humano más destacados en el estado, no hay duda que existen grupos en vulnerabilidad que son excluidos de la participación e interacción con el gobierno. Por ejemplo; según el INEGI, según el Anuario estadístico y geográfico de Colima 2014, se han beneficiado 19 localidades del municipio; mil 438 familias beneficiadas (6.6% del total de apoyos en el estado); apoyo infantil a través de becas a mil 998 (6.42%); 45 adultos mayores (14.9%); en el rubro de alimentación el dato es de 6 mil 821 beneficiados (6.58%) estos porcentajes son las principales características de los apoyos emitidos a través del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades por municipio.

El municipio de Villa de Álvarez distribuye los recursos públicos a poblaciones vulnerables con base en los apoyos que el estado y la federación otorgan; los apoyos otorgados por la comuna villalvareense son escasos. Los pocos que se otorgan, son a través el DIF municipal, con apoyo del DIF estatal (desayunos en planteles educativos y comedores comunitarios, campañas de lentes con empresas privadas, campañas de nutrición, servicios médicos gratuitos, homeópata).

No sólo Villa de Álvarez, sino todo el estado de Colima se distingue por la participación de la mujer en las elecciones; en los dos distritos federales electorales, la participación femenina supera a la masculina en 7.47 puntos porcentuales, de acuerdo a la información emitida por el Instituto Nacional Electoral en la elección de 2012.

## VII. Marco teórico-metodológico

En esta investigación se analiza el caso de Villa de Álvarez, utilizando los modelos propuestos por Federico Bervejillo y Alfredo M. Garay (2011) para la construcción de una gobernanza regional:

- Alternativa A: Autoridades o agencias conjuntas por temas, áreas o sectores.
- Alternativa B: Consejo Regional como ámbito de conducción y planificación.
- Alternativa C: Agencia Metropolitana y sistema de gestión.

La gestión pública se ha convertido en un mecanismo que permite la obtención de un conjunto de acciones para descubrir objetivos y metas relacionadas directamente con las políticas gubernamentales establecidas por los poderes públicos. En esta ocasión, se abordarán estudios que muestren semejanza con respecto a la temática de este análisis de caso, específicamente para el tema de la gestión urbana/gobernanza urbana, es decir, definiciones orientadas a conocer **“La gobernanza metropolitana en Villa de Álvarez, Colima”**.

En la gestión urbana se acumulan diferentes iniciativas que tienen como principal objetivo regular, normalizar, incidir en el ordenamiento de la ocupación y uso de suelo en términos urbanos. La gestión urbana reconoce la articulación de fuerzas gubernamentales relacionadas con el entorno social, con el objeto de organizar procesos de planeación urbana acertados, sostenidos y sustentables que resguarden el interés público por encima de intereses privados. “En los últimos diez años, el concepto y la práctica de materias de gestión urbana se ha modificado sustancialmente, ampliándose y desarrollándose para abarcar asuntos y problemas vinculados al desarrollo urbano, que tradicionalmente no formaban parte del quehacer profesional en esta materia” (CEPAL, 2003, p. 9).

Villa de Álvarez es un municipio que ha tenido una expansión acelerada en su crecimiento, ello, implica atender con profundidad las extensiones en todo sentido; las

sociales, económicas, ya que esa dispersión urbana se puede convertir en un problema en los siguientes años. Estos desafíos implican la aplicación de políticas públicas en campos de acción y lineamientos para todos los actores involucrados; así como el fortalecimiento de las áreas urbanas o polígonos habitacionales, dotándoles de servicios públicos eficientes que permita consolidar las zonas y en consecuencia el desprendimiento de externalidades preponderantemente positivas para el bienestar y satisfacción de la ciudadanía.

A partir de la solución de los problemas gubernamentales, la eficaz coordinación de los diferentes niveles de gobierno, permitirá que las políticas de dispersión sean aplicables y exitosas; lograr verticalidad y eficiencia en la aplicación de los programas y políticas públicas. Por ejemplo, en Chile, profesores de la Universidad Católica analizaron un caso de megaproyectos residenciales para hacer una demostración de que el *régimen de dispersión urbana de Santiago de Chile* tiene relación proporcional con la gobernanza, primero; porque en este estudio se resumen tendencias de producción de viviendas, segundo; concluyen que la dispersión urbana en Santiago está impulsada por las políticas públicas urbanas y la toma de decisiones; y por último, los autores analizan a la gobernanza y la dispersión en términos de actores, instituciones y su interacción.

“Una estrategia para superar la actual situación de acciones descoordinadas y a menudo contradictorias de las autoridades, que escasamente integran perspectivas regionales y municipales sobre desarrollo metropolitano, puede ser la introducción de metas y objetivos comunes sobre consumo de suelo, así como incentivos para cooperación intercomunal -voluntaria-“(Heinrichs, D., Nuißl, H. & Rodríguez, C., 2009, p.42).

Otro caso similar al anterior es de la Universidad de Zaragoza en España, donde Rafael de Miguel González analiza la planificación territorial y la gobernanza metropolitana en las grandes ciudades españolas. Habla de los planes territoriales como instrumento de ordenación del espacio metropolitano, además, enfatiza y lanza la pregunta: ¿realmente los gobiernos metropolitanos han tenido una traducción directa sobre la organización física del



territorio? “El planeamiento territorial metropolitano ha ido reaccionando de diferentes maneras que se manifiestan en las herramientas concretas que cada plan instrumentaliza ante un contexto jurídico-político, socioeconómico y territorial” (De Miguel González, R., 2008, p. 358).

Destaca que un requisito imprescindible para el buen funcionamiento de la gobernanza metropolitana, es la buena coordinación entre la gestión administrativa y los distintos agentes económicos, en particular con los sectores públicos. Algunos temas que se contemplan en la gobernanza metropolitana son: estructuras e instancias, representación política, responsabilidades de las diferentes instancias, poderes de las diferentes instancias, fuentes de financiación, ejecución presupuestaria, democracia local, mujer y gobernanza local, reducción de la pobreza y grandes realizaciones metropolitanas.

Bernard Jouve, autor de “Gobernanza metropolitana en Europa: un ensayo de tipología” habla de cinco grandes tipos de modelos institucionales o modos de gobernanza que se presentan en el viejo continente; las ciudades-Estados; los nuevos gargantúas; metropolización y meso-nivel de gobierno; gobierno en red y prevención y conflicto. Los modelos anteriormente descritos están basados en la comparación de siete países. “Cada territorio tiene una matriz particular de relaciones sociales, no existiendo pues un modelo de referencia único” (Jouve, B., 2002, p. 161).

Para la presente investigación este marco de referencia es importante, ya que el objetivo de la misma es incluir nuevos contenidos en esta materia, que permitan contribuir a mejorar las condiciones urbanas del municipio en estructuras de gobernanza metropolitana.

Es central destacar que los procesos de transformación de las zonas metropolitanas, aunado al proceso de intervención y proceso de gestión, son factores clave para obtener nuevas formas de gestión urbana, nuevas estrategias locales, rurales y sectoriales que se

conviertan en áreas de oportunidad focalizadas a la construcción de una gobernabilidad participativa que testifique el desarrollo y crecimiento urbano sostenido de la zona metropolitana, y su periferia. “Por la naturaleza diversa tanto de los procesos de cambio social y productivo, como de las formas en que las ciudades siguen expandiendo sus manchas urbanas, los espacios rurales periurbanos se constituyen actualmente como territorios estratégicos, competitivos y sobre todo necesarios para el futuro de las aglomeraciones urbanas y regiones urbanas extendidas” (Salazar, A., 2010).

Las estructuras metropolitanas en México han revelado algunas buenas prácticas que alrededor del territorio nacional se han puesto en marcha, promoviendo soluciones específicas en regiones concretas del país. En un estudio realizado por Ramírez de la Cruz, Edgar E., denominado “Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso México” establece cuatro dimensiones para ayudar a tomar mejores decisiones regionales o intermunicipales; clasificarlas y estudiar cada uno de los casos para, con base en esos contenidos, multiplicar los referentes para su seguimiento, evolución y resultados a otras esferas que, evidentemente es el caso compatible de esta investigación: la relación intermunicipal y/ regional con otros municipios de la zona norte del estado de Colima.

Las dimensiones que buscan mejorar el entendimiento de los esfuerzos de gobierno y al mismo tiempo ayudar a sistematizar su estudio son las siguientes: a) el nivel de gobierno; b) el grado de autonomía que retienen los municipios sobre áreas o temas; c) el nivel de creación de estructuras de gobernanza y d) el grado de generación de una arquitectura institucional. “Frente a los efectos que genera el problema metropolitano comúnmente se sugiere la creación de un gobierno central en el cual se concentre una unidad de mando que evite tanto las ineficiencias por duplicidad de funciones como la falta de una perspectiva regional” (Ramírez, E., 2012, pp. 494-495).

Desde el enfoque municipal y tratando de encontrar definiciones acordes a este tema, se plantea lo siguiente: “En este sentido el Movimiento Municipalista latinoamericano plantea que la nueva gestión municipal latinoamericana es una manera abierta de gestionar el desarrollo, en donde las municipalidades deben concertarse con actores privados y ciudadanos para resolver los problemas constantes que presenta el desarrollo (Orellana, *et al.*, 2012, p. 68).

Existen características y tareas centrales en la gestión urbana relacionadas con la participación ciudadana; dotar de una serie de elementos concretos que proporcionen servicios e infraestructura para producir el desarrollo en general, mejorar en la productividad y elevar la calidad de vida de la ciudadanía, son algunos elementos básicos, que conforman una base sostenida para la aplicación efectiva del binomio gobernanza-gestión urbana. Otro elemento primordial en la participación ciudadana es reglamentar las actividades privadas que impacten en el bienestar de la comunidad, la salud, la seguridad y el entorno económico-social de la población, es decir, garantizar estructuras legales que prioricen la efectividad urbana con relación a la participación de la gente en procesos urbanos.

Otra característica fundamental de la gestión urbana es que incorpora dimensiones económicas, sociales, políticas, culturales, territoriales, en el que sus contenidos son de suma importancia para solventar, definir posturas de trabajo y atender problemáticas públicas específicas.

El gran desafío es saber concentrar cada una de estos elementos, atenderlos de manera individual y con base en ello, obtener resultados particulares, que en sumatoria arrojen características exclusivas que permitan construir escenarios y cumplir con las expectativas que la población está implorando en la zona urbana. En ese sentido se asevera que, “uno de los grandes retos que experimenta la gestión local de lo urbano, es precisamente conciliar los costos, demandas y expectativas que tienen los ciudadanos que

habitan en una determinada circunscripción territorial, con respecto a un entorno que rebasa el ámbito local para instalarse en el espectro metropolitano” (Carrera, A., 2003, 109).

Para el autor Pedro Pérez, en su estudio “Gobernanza metropolitana, centralización jurisdiccional y relaciones políticas”, el binomio gobernabilidad urbana-metropolitano contempla algunas dimensiones urbano-territoriales que se caracterizan por la expansión de una o más ciudades que a su vez, configuran un territorio urbano y, por otra parte, una dimensión político institucional-territorial que se da por la organización del Estado y su diferenciación en ámbitos (central, intermedio y local).

Se pueden dar fragmentaciones en el ámbito metropolitano, y éstas dificultan las funciones de distribución de las comunidades; primero, porque existen un sinnúmero de problemáticas urbanas; segundo porque hay normatividades políticas que tienen un carácter jurídico y, por último, las necesidades financieras y la congregación de los recursos. Se definen tres actores en esta misma lógica: gubernamentales, económicos privados o capitalistas y actores populares. “La ausencia de un gobierno no significa la inexistencia de procesos de orientación de la configuración y funcionamiento urbanos metropolitanos” (Pirez, P., sf). Esta misma referencia bibliográfica incorpora el concepto de centralización relativa, que se refiere a que los actores involucrados desarrollan acciones que tienden a compensar, es decir, con la ausencia de una figura central de toma de decisiones y por otro lado, la centralización jurisdiccional, aquí se describe que los organismos gubernamentales se hacen cargo de los asuntos metropolitanos.

Al respecto se afirma “Por nuestra parte, intentamos analizar procesos de gobernanza metropolitana, más allá de los gobiernos locales que integran un área metropolitana. Lo que llamamos centralización relativa, sin la conformación de organizaciones político-institucionales, sino por medio de procesos de centralización jurisdiccional metropolitana” (Pirez, P., sf).

La región a la que pertenece del municipio de Villa de Álvarez, se configura particularmente con otros 4 municipios (Colima, Coquimatlán, Cuauhtémoc y Comala), de esta zona norte del territorio estatal, ante ello, es pertinente plantearse la siguiente pregunta ¿la zona norte del estado de Colima en el futuro se convertirá en una gran zona metropolitana? Para lograrlo deben incorporarse varios elementos, factores determinantes para la consolidación de las políticas públicas relacionales con el gobierno estatal y federal.

Analizar y contrastar el funcionamiento de un gobierno metropolitano, que sea capaz de resolver las problemáticas de la región a corto, mediano y largo plazo; a través de estructuras de gobernanza eficientes, la cooperación de los diferentes órdenes de gobierno y el seguimiento y evaluación de la posible conformación de un modelo de gobierno. “De modo que la conformación de una instancia de manejo regional supone la consolidación de un pacto estratégico entre las dos jurisdicciones que conforman la región y, por tanto, la identificación de objetivos de corto y largo plazo que deben formar parte del contrato que da forma institucional al manejo de intereses comunes entre ambas partes” (Bervejillo, F. & Garay, A., 2011, p.162).

Federico Bervejillo y Alfredo M. Garay destacan tres modelos, tres alternativas para la construcción de una gobernanza regional:

Alternativa A: Autoridades o agencias conjuntas por temas, áreas o sectores.

Alternativa B: Consejo Regional como ámbito de conducción y planificación.

Alternativa C: Agencia Metropolitana y sistema de gestión.

“La búsqueda de nuevas formas más eficientes de gestionar las políticas públicas, previendo sus efectos y evaluando sus impactos territoriales, han hecho de la gobernanza, una nueva forma de gobierno del territorio, una especie de tercera vía ante las demostradas limitaciones tanto de los tradicionales métodos burocráticos como de los nuevos modelos empresariales aplicados a la nueva gestión pública” (Farinós, J. & Romero, J., 2008, p.5). Estas prácticas de gobernanza “*territorial governance actions*” son conceptos relativamente

nuevos, que han tenido funcionalidad en muchos lugares alrededor del mundo, Farinós y Romero González la definen como Gobernanza Multidimensional, al incluir una dimensión territorial hace más profunda la definición, el objetivo de ésta es lograr que la participación sea un medio para lograr objetivos de desarrollo territorial sostenible: una nueva gobernanza territorial y urbana. Evidentemente desechar de los planificadores dogmáticos.

Las zonas metropolitanas representarán en México sitios de profundo interés para la aplicación de la gobernanza y sus utilidades, los gobiernos en todos sus niveles serán rebasados por esta nueva figura, un fenómeno que, a mencionar, no en todos los casos se aplica, hay ya zonas metropolitanas que han rebasado su condición y sus estructuras no han reinventado su aplicaciones y evaluaciones oportunas (reestructuración, coordinación, privatización y descentralización) otras aún no han iniciado este nuevo proceso de gobernanza urbana.

¿Han funcionado las estrategias y reformas institucionales implementadas? Michael Neuman afirma que hay lagunas en nuestro conocimiento actual de los factores con miras a gobernar instituciones de gobernanza metropolitana. Enumera tres variables independientes, tres dimensiones de diseño institucional: estructura, actuación y doctrina y, define tres variables dependientes: eficacia, rendimiento y equidad del cumplimiento de la misión. Asevera que no se han medido los logros de las instituciones de gobernanza metropolitana, “urge, pues, determinar cuáles son los factores institucionales que rigen la adopción de decisiones acertadas y que permitan obtener resultados satisfactorios en materia de política pública” (Neuman, M., 2006, p. 15).

En un texto denominado “Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relacional” donde se habla de ese nuevo estilo de gobierno, una nueva forma de participación, destaca Joaquín Farinós que la planificación del desarrollo territorial es una nueva capacidad para guiar la acción de gobierno.; “el reto actual consiste en que las políticas públicas se puedan adaptar al territorio y no a la inversa. De este modo sería

posible encontrar sinergias entre las políticas impulsadas desde los distintos niveles escalares” (Farinós, J., 2005, p. 220). Al concepto gobernanza lo conceptualiza y presenta en cuatro dimensiones:

1. Ciudadanía, sociedad civil y neoinstitucionalismo.
2. Gobernanza multinivel.
3. Gobernanza para el desarrollo territorial.
4. Gobernanza y desarrollo económico.

La importancia de articular y organizar con precisión los diferentes procesos que intervienen en la gestión urbana, propósito que, permitirá con gran plenitud que la consideración aplicada de los factores relacionados apruebe la consolidación urbana. Al respecto se menciona. “Tampoco existe una adecuada articulación entre las áreas de la administración que gestionan las políticas sociales y las de desarrollo urbano, servicios públicos y promoción económica. Los comportamientos estancos siguen estando a la orden del día (Tecco, C., 2013, p. 96).

Se identificaron algunas **dimensiones de análisis** que pueden ser utilizados en la aplicación de este trabajo de investigación por su adaptabilidad precisa a las condiciones específicas de la ciudad de Villa de Álvarez, Colima, y para tener una visión integral y multidisciplinaria del problema, que nos permita obtener información asertiva.

La primera de ellas es la cultural, en este sentido, el objeto de estudio es una inmejorable oportunidad para resaltar la cultura y legado de tradiciones que existen en este municipio. Hay una tradición de 158 años, donde el principal referente cultural, (que es la identidad y orgullo de sus habitantes) es la plaza de toros la Petatera, ícono y primer referente nacional e internacional de esta ciudad. Una obra arquitectónica tangible e intangible, es un monumento arquitectónico único en su género que festeja a su santo en el mes de febrero de cada año. Por ello la importancia de concebir los valores culturales para orientarles e incorporarles constantemente en el diseño de acciones urbanas; instrumentar

proyectos ligados a enaltecer este valor cultural, factor imprescindible en la gestión urbana y desarrollo para esta ciudad.

La dimensión de análisis educativa se refiere a la posición estadística que tiene la ciudad de Villa de Álvarez, en el estado de Colima, ya que se ubica en el primer lugar, por tener en lo general el grado más alto de estudio en comparación a los otros 9 municipios.

Característicamente la ciudad cuenta con sinnúmero de matrimonios jóvenes, los cuales gozan aptitudes profesionales interesantes, factor irrefutable para optimizar las decisiones urbanas que se tomen y destinen en esta localidad.

Dimensión de análisis turístico, es otro importante factor que se debe considerar en el proceso de gestión urbana, elemento básico en el desarrollo integral de cualquier ciudad. Referente al municipio de Villa de Álvarez, existe evidencia que no se ha trabajado de la mejor manera en este tema; no se han generado acciones para fortalecer este importante sector; no existe coordinación efectiva con el estado para engrandecer los programas y la agenda pública turística; la inversión al turismo en la ciudad es muy limitada. El elemento central para la producción de una agenda turística evidentemente es la plaza de toros La Petatera y algunos otros elementos que no han crecido como corresponderían (balnearios, sitios arqueológicos, plazas públicas, gastronomía).

Dimensión de análisis ambientales, son elementos básicos de los cuales no podemos excluir. No pudiésemos pensar en crecer y desarrollarnos sin tener miramientos sobre este tema, es una obligación pública y privada de todos contribuir con el medio ambiente para recomponer y valorizar que los espacios urbanos incorporen siempre operaciones ambientales encaminadas a obtener un ordenamiento urbano y desarrollo ambiental sustentable.



Las diversas dimensiones socio-culturales, son de suma importancia para caracterizar el desarrollo urbano de las ciudades, que permitan generar políticas públicas certeras y contundentes en beneficio colectivo. En este sentido se asevera, “diversos factores han determinado llegar a nuestros días con un paisaje urbano carente de identidad, salvo pequeñas excepciones. Es momento de detener este proceso, que no hace otra cosa que romper nuestros vínculos con el pasado, con la historia a la cual le debemos mucho de nuestro ser de comunidad” (Grau, J. S., 2002, p. 75).

Los principales elementos en torno a la coyuntura de la gestión urbana que, con base el Modelo Conceptual de Sostenibilidad de Planes de Acción Local (Karmele Herranz, Eguiguren-Garcia, Proy-Rodriguez, Cuadrado-Rojo, 2013, p. 465) son:

## **Estructura Urbana**

¿Cómo está desarrollado el sistema urbano? ¿Qué características urbanas tiene la ciudad de Villa de Álvarez? ¿Cómo están distribuidos sus espacios, infraestructura urbana, agua potable, alcantarillado y saneamiento, valores catastrales, entre otros?

La morfología de la ciudad entonces, de acuerdo a la teoría de la red urbana de Nikos Salingaros (2005) está organizada de acuerdo a combinaciones y convergencias de espacios y actividades que estructurarán cuatro subestructuras básicas:

1. Emplazamiento de los nodos de actividad: que se refiere a la manera en que están localizados los nodos de actividades de acuerdo a sus funciones.
2. Estructura urbana: definida a su vez por tres elementos básicos:
  - a. Vialidades: deberán existir las suficientes y adecuadas sendas peatonales y vialidades de acuerdo a las trayectorias necesarias de los ciudadanos.
  - b. Usos del suelo: existencia de actividades diversas de acuerdo a las funciones heterogéneas que permiten la ocupación espacial con tipologías conectivas.

- c. Equipamiento: nodos de actividades complementarias que generaran una jerarquía ordenada de conexiones múltiples a diferentes niveles y escalas de conectividad, interrelaciones funcionales del espacio privado con el público y heterogeneidad de actividades.
3. Traza urbana: que definirá los esquemas espaciales de concentración de actividades que, al integrarse con mayor grado de heterogeneidad, mayores interconexiones nodales desarrollarán.
4. Elementos arquitectónicos: que definirán la envolvente estética de los nodos de actividades, a través de las características de las tipologías utilizadas.

*Figura 1.-Estructuración y elementos de la red urbana.*

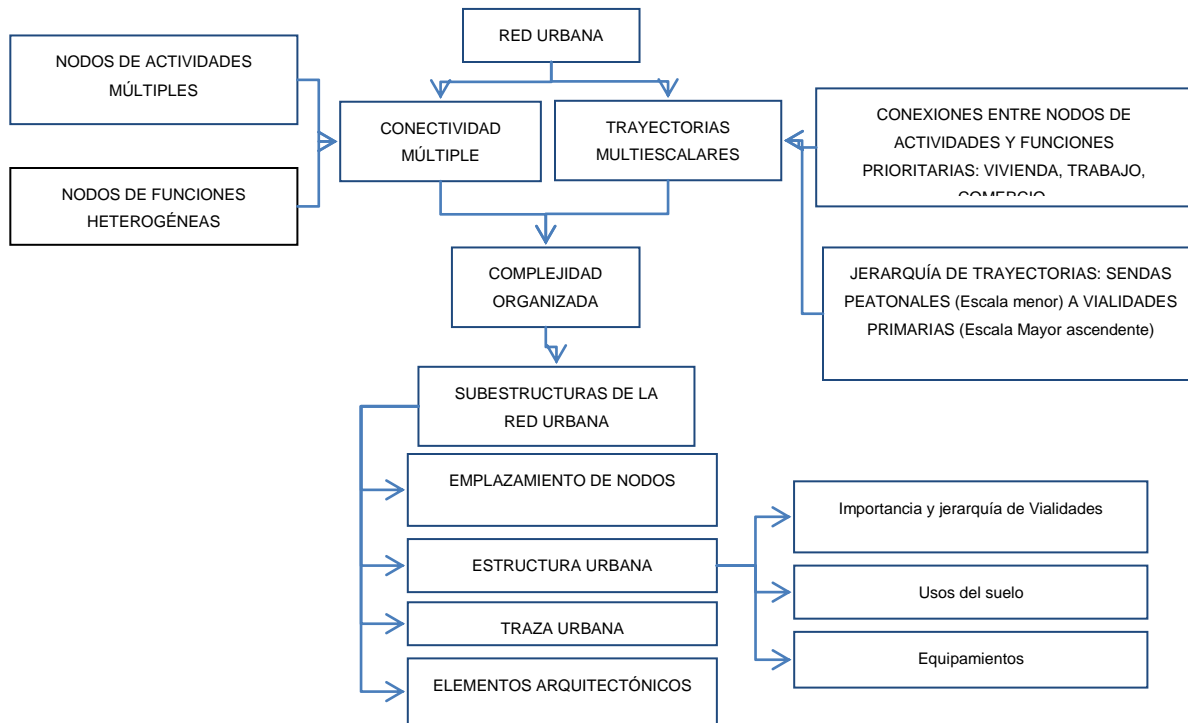


Diagrama 4. Retomado de tesis de Doctorado. (Galaviz, A., 2013, pp.25)

## **Dinamismo Económico**

Este rubro se refiere a la manera en que están distribuidos los sistemas y procesos de producción, el intercambio, la distribución y consumo de bienes. Conocer la estabilidad, el crecimiento y la competitividad que existe en la ciudad. Conocer los datos de transporte y actividades económicas de servicios e industriales.

## **Calidad de Vida y bienestar**

Un entorno agradable permitiría encontrar condiciones favorables para disfrutar de una calidad de vida excepcional y así manifestar la felicidad y satisfacción que les da vivir en una zona determinada de la ciudad. La calidad de vida depende de los servicios que presta el gobierno en esa demarcación específica.

## **Dinámica territorial**

En este apartado se sitúa el grado de dependencia que existe entre las diferentes zonas de la ciudad de Villa de Álvarez y su territorio, las características funcionales de sus servicios y su dinamismo territorial, la movilidad urbana y su conectividad.

## **Gestión y/ o administración**

Conocer la distribución de los recursos y los agentes públicos dependientes de la gestión urbana. Analizar la planificación urbana y agregar indicadores económicos, sociales y ambientales.

Herramientas descritas que permitirán aglutinar bastante información para el proyecto de investigación, conocer el impacto que tiene cada una de estas variables en la planificación y gestión urbana. Por ejemplo, “ciudades y pueblos de todo el mundo presentan problemas ambientales globales y complejos para los que se precisa un nuevo enfoque de planificación urbana” (Karmele Herranz, *et al.*, 2013, p.462).

Adquirir una noción empleada que sea capaz de privilegiar acciones para que se resuelvan problemáticas con contenidos de solución directamente relacionados con políticas urbanas específicas. Al respecto, en el contenido de una propuesta teórica se menciona que: “En síntesis, nos entrega un amplio espectro de experiencias de gestión pública constituyendo el panorama de las inversiones públicas y cómo éstas pueden ser capaces de impulsar el progreso económico y social, junto con buscar la participación y compromiso de sus habitantes y gobiernos locales” (Moris, R., 2011, p 1).

Las expectativas que tiene la población son altas y son muchas las necesidades que se poseen en materia urbana, el crecimiento poblacional ha rebasado trascendentalmente la realidad en la que vivimos. Por ello la importancia de acortar la brecha a través de la incorporación de factores que permitan la voluntad política para tomar decisiones eminentemente sujetadas a estructuras técnicas con condiciones sostenidas en el proceso integral de la gestión urbana. En ese tenor se afirma, “El tema relacionado con el crecimiento demográfico y urbano de nuestras ciudades es concebido hoy día como un tópico de carácter especializado y ajeno a muchas personas. Sin duda alguna, en la mayoría de los más de dos mil cuatrocientos municipios existentes en México, ha sido tema complejo y árido de entender para muchos habitantes y gobernantes” (Llovera, J., 2009, p. 62).

Existen muchos puntos de vista relacionados con el tema del desarrollo urbano, especialmente el asunto específico del que se ocupa en esta investigación permite descubrir algunos debates respecto a las distintas perspectivas de análisis de la gestión urbana. Una de las políticas públicas, lineamientos decididos y contundentes reglas operativas del actual gobierno federal y otras latitudes urbanas es que se compacten las ciudades, dicho de mejor manera, concentrar los espacios urbanos y consolidar cada una de las áreas urbanas, y en efecto lograr que no se promuevan más extensiones fuera del marco legal en la materia y proteger la evidente realidad urbana, así como fomentar su movilidad y la conectividad de cada uno de los polígonos urbanos en cada localidad.

Un interesante punto de vista dice, “Lo que está claro es que el problema es general y nadie tiene la solución definitiva. La ciudad compacta que tanto gusta a los urbanistas europeos se ha visto superado por la realidad. Este modelo ha hecho crisis. Lo que se ha expandido es la ciudad dispersa, el modelo americano de ciudad difusa que se ha ido imponiendo por la influencia mediática y por la gente, en realidad, prefiere vivir en estos chalets o adosados de la periferia” (Rivera, J., 2013, p. 333).

Otro enfoque muy preciso, es el que se hace a partir la gestión urbana municipal desde el enfoque denominado **modelos de competencia**. Aquí, concretamente, los autores de este modelo se centralizan en tres estructuras de gestión urbana municipal (en este asunto, dentro del espacio metropolitano), en el caso de estudio a escala de Chile, este país, con base en cada una de sus municipalidades, bajo un esquema normativo y autonomía propia, promueven un **primer modelo llamado *Prestador de Servicios***, donde se habla de la vocación de gobierno por transformar las condiciones urbanas del municipio, sin tener mayor participación de la ciudadanía; el **segundo modelo se denomina *Promotor***, aquí es donde el municipio origina las inversiones privadas y un **tercero llamado *Participativo***, donde existe una evidente actuación de la sociedad civil en materia de gestión urbana.

Al respecto se afirma; “Para las municipalidades, quienes gobiernan un territorio cada vez más complejo y dinámico, constituye toda una proeza administrar el espacio local y, con mayor razón, bajo el escenario de la globalización” (Orellana, A., *et al.*, 2012, p. 68). En una aproximación y, con el objetivo de incorporar al contenido de la investigación las concepciones que señalan dichos autores, se numeran ***dos formas*** de concebir la “governance urbana”

1. Un modelo empresarial en donde la ciudad se organiza como un actor colectivo a fin de privilegiar su crecimiento económico.
2. Una Modalidad que busca conciliar crecimiento económico con preservación de la cohesión social.

Son dos perspectivas que impactan directamente en el proceso de la gobernanza, éste último como fenómeno definidor de un modelo de gestión urbana para, de esa manera materializar las políticas públicas socio-urbanas que se planteen. Aunado a lo señalado, también se hacen **tres propuestas de modelos** que se definen de la siguiente manera, con base en el estudio realizado por los autores chilenos (Orellana, *et al.*, 2012, pp.77-78).

***Municipio prestador de servicios:*** será aquel cuyas acciones estén única o principalmente orientadas a la tarea de responder en forma eficaz y eficiente a las demandas de su población residente o usuaria, desde la perspectiva de que el municipio tiene clientes a los cuales debe prestar servicios de calidad para garantizar la continuidad del mandato. Adicionalmente, se puede suponer que el estilo de gestión será intentar situar las acciones en el ámbito estrictamente de sus atribuciones, impulsando posiblemente más consultas que procesos participativos sobre la base de opciones fundamentalmente decididas desde la administración local.

***Municipio promotor:*** es aquel que junto con intentar entregar servicios de calidad a la ciudadanía y sus usuarios preferentemente con un enfoque de proveedor-cliente, tendrá la tendencia de desarrollar proyectos con sentido público(básicamente mejoras en espacio público y equipamiento comunal), eventualmente asociados con privados bajo entidades corporativas, con el objeto de influir en el desarrollo urbano y territorial para que la iniciativa privada vaya en armonía con la visión del municipio. Posiblemente, bajo este enfoque de gobierno local, se generen algunos procesos participativos, pero muy acotados y circunscritos a iniciativas estrictamente ligadas a la legalidad vigente o con efectos electorales.

***Municipio participativo:*** supone un enfoque de gobierno municipal donde se asume que la tarea de decidir sobre la orientación de la inversión pública sobre el territorio comunal, debe ser establecida mayoritariamente *bottom-up*, es decir, reforzando a una ciudadanía organizada y empoderada para tomar decisiones que luego serán gestionadas y

administradas por el gobierno local. Este enfoque que considera al residente o usuario como un ciudadano en un sentido político, supone también que es la manera más democrática y a la vez más eficiente para dar respuestas satisfactorias a las demandas de la ciudadanía. Esta práctica también será utilizada frente a la necesidad de decidir o no cursar autorizaciones para ciertos desarrollos privados. Finalmente, posiblemente un municipio bajo esta perspectiva de gobierno tienda a colocar en su agenda de prioridades materias que escapan a las atribuciones municipales como tareas.

Con el mismo objetivo de seguir construyendo los referentes teóricos que permitan mayor oportunidad de alcance y a partir de ello, sostener adecuadamente la investigación, que con base en estudios que se han realizado alrededor del mundo y en consecuencia han logrado el reconocimiento especialmente académico, la siguiente noción teórica concibe elementos para una revisión teórica de la gobernanza que nos ayuden a construir referentes del concepto gobernanza, su importancia y representatividad.

Se afirma que, a pesar de la literatura histórica en la noción de gobernanza, actualmente existe escasez de estudios empíricos que analicen de forma sistemática y comparativa las tendencias de cambio político urbano en mención. Este estudio sobre la gobernanza urbana y las políticas de regeneración en el caso de Barcelona, España, donde a raíz de dicho estudio se denotan **tres elementos** concretos que evidencian la particularidad del caso:

- Cambio político vs continuidad.
- Unidireccionalidad vs alternativas en el cambio político.
- Estructura vs agencia como factores desencadenantes del cambio político.

En esta concepción se asevera lo siguiente:

En resumen, la perspectiva teórica de la gobernanza urbana puede ser enriquecida en la medida que se identifiquen y caractericen diferentes modelos de gobernanza, tanto en su dimensión operativa (composición,

estructura y dinámica de las redes) como en su dimensión sustantiva (elecciones políticas y resultados), generando hipótesis explicativas sobre la relación entre ambas dimensiones y sobre los factores que conducen hacia la adopción de unos modelos u otros (Blanco, 2009, p. 132).

Otro referente teórico se hace en la publicación *Notas sobre la democracia, gobernabilidad democrática y gobernanza municipal en Bolivia*, autoría de Iván Arandia L. (2005), quien realiza una propuesta basada en **tres principales elementos** componentes de la gobernabilidad:

- Eficacia/eficiencia, encaminada a la maximización de la inversión y la evaluación de los resultados. (es propio de New Public Management).
- Legalidad, este tiene que ver con el Estado del derecho, es decir, la vigencia de los derechos del ciudadano.
- Legitimidad, elemento político por excelencia que tiene que ver con la representación, la delegación de la misma y la participación de la sociedad civil en asuntos públicos (p. 96-97).

Elementos básicos que representan a la gobernabilidad democrática donde, bajo la perspectiva del autor, construyen mejores escenarios en la aplicación del ejercicio del poder y aunado a la participación ciudadana “En el ámbito de la administración local, la planificación participativa brinda al gobierno municipal el espacio y la oportunidad para dotarse de los equilibrios necesarios para una gestión con altos índices de gobernabilidad” (Arandia, 2005, pag. 101).

Este siguiente referente teórico se concentra en definir con precisión que la base teórica de la gestión municipal participativa es de carácter híbrido, es decir, el autor define y da respuesta a la demanda que hoy se tiene de dos conceptos significativos en los municipios de América Latina: eficiencia y democracia.



Montecinos Egon (2012), ante la interrogante de saber ¿Cuáles son los modelos más adecuados para hacer una gestión municipal eficiente y democrática sin desmedro de una sobre la otra? (Montecinos, E., 2012, p. 346), hace un diseño concreto de una hipótesis, donde el concepto de **Gestión Municipal Participativa (GMP)** es la respuesta más adecuada y pertinente para abordar dichos desafíos. Por otro lado, el autor enfatiza la idea de la gobernanza, como un nuevo modo de gobernación, que equilibra los modelos tradicionales burocráticos y los gerenciales. Se basa en el pensamiento de replantar los roles y formas organizativas que existen e incorporar instrumentos de la gestión pública, las competencias y las capacidades de dirección política de la administración pública. “Una asociación entre sector público y privado puede constituir gobernanza, pero no será democrático sino en la medida en que los intereses sociales tengan oportunidad efectiva para organizarse, informarse y participar en la interacción decisional” (Montecinos, E., 2012, p. 353).

Siguiendo con el concepto de gobernanza, considerando que es eminentemente útil para lograr mayor eficacia y eficiencia en la articulación general y los procesos en los que se define la gestión urbana, al respecto se señala lo siguiente, en un referente teórico desde el ámbito metropolitano: “la gobernanza que se da en las metrópolis depende de las condiciones institucionales, tanto en el marco nacional, regional y del gobierno local, de la estructura de relaciones entre los actores públicos con el sector privado, particularmente el empresariado local” (Usach, N., 2005, pag. 8).

Para el caso de estudio particular que la autora analizó, *La intervención de la modalidad gobernanza en red*, se generó la implementación del Plan Integral de Desarrollo Estratégico de Mendoza, Argentina, que para Natalia Usach, fue la primera intervención desde la perspectiva de una gobernanza cooperativa y coordinada entre los gobiernos locales que estuvieron involucrados y así resolver en una primera instancia los problemas metropolitanos de la región. En ese sentido “el Plan requirió de la elaboración de un diagnóstico tipo FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas), por lo que el

Plan se inició como un proceso dinámico, abierto y participativo, para la concertación de diversos actores” (Usach, N., 2005, pag. 14).

Usach resalta algunos factores determinantes que se combinan con la **gobernanza**;

- Las características económicas imperantes.
- La influencia de la globalización económica y financiera.
- El grado y tipo de descentralización.
- La necesidad de reformar el régimen municipal.

Construir modelos de gobernanza con el objetivo de contribuir sustancialmente al desarrollo de la gestión urbana y, la aplicación decidida de modalidades y nuevas formas que aglutinen e incorporen a distintos actores públicos y privados, sin duda, beneficiaría la conducción y la inminente transformación de las ciudades contemporáneas. Para el caso de estudio de la ciudad de Villa de Álvarez, constituiría una herramienta útil para que su aplicación descubra características y variables que permitan el acertado desarrollo urbano y la sustentabilidad requerida. Al respecto de los modelos se señala “muestran la conveniencia de tener en cuenta la interrelación entre varios niveles de análisis e indican al investigador dónde aprovisionarse de los elementos que, aportados por otros enfoques, posibiliten la identificación más precisa del objeto de estudio en casos particulares” (Vásquez, A., 2013, p.232).

Desde el enfoque y aportación teórica que hace Vásquez Cárdenas (2012), efectúa una propuesta de un modelo de análisis de la gobernanza en las políticas públicas urbanas donde incorpora las siguientes dimensiones:

- **Dimensión económico-estructural**, se evaluarían distintos aspectos que permiten ver la relación entre cambio económico y política urbana.
- **Dimensión político- institucional**, incluiría características como conflictividad política, consolidación de las instituciones políticas, tipo de gobierno, modelo de administración.

- **Dimensión de los agentes**, son básicos aspectos como quiénes participan en las redes de políticas públicas.
- **Dimensión de la orientación política**, aspectos a analizar pueden ser: efectividad, eficacia, eficiencia y pertinencia de las políticas derivadas de la gobernanza.

## VIII. Alternativas de Solución

En la investigación se incorporan distintos enfoques y buenas prácticas de la gobernanza metropolitana, ya que estas coadyuvan en su realización y materialización para el favorable entorno socio-urbano de la zona; a pesar de la ausencia de políticas públicas en referencia al tema.

Se exhiben mecanismos de gobernanza que permiten solucionar los múltiples problemas que en el caso, aquejan a la zona metropolitana norte del estado de Colima. Con el propósito de definir *Alternativas de Solución* y conocer las ventajas y desventajas que se desprenden en la incorporación de estructuras de gobernanza se han elegido estas tres ideas.

La propuesta se hace con base en la metodología utilizada por Federico Bervejillo y Alfredo M. Garay (2011), quienes destacan tres modelos, es decir, tres alternativas para la construcción de una gobernanza regional que, los autores la describen en la siguiente lógica:

Alternativa A: Autoridades o agencias conjuntas por temas, áreas o sectores.

Alternativa B: Consejo Regional como ámbito de conducción y planificación.

Alternativa C: Agencia Metropolitana y sistema de gestión.

Las alternativas permitirán justificar la necesidad de solucionar el problema de la gestión socio-urbana ineficiente y de hacer proyecciones, modificaciones y actualizaciones en la articulación y normatividad de las políticas públicas de la gobernanza metropolitana en Villa de Álvarez, Colima.

### **Alternativa A**

La zona metropolitana norte, a partir de la existencia de autoridades de gobierno y, a través de agencias conjuntas por tema, áreas o sectores: potencializará sus recursos y articulará de mejor manera resultados favorables en la comunidad.

A pesar de que no están consolidadas las acciones específicas de una autoridad conjunta, se vive un buen ejemplo de gobernanza metropolitana en esta lógica: el Organismo Operador de Agua, conurbado entre Colima y Villa de Álvarez (CIAPACOV). Por lo tanto, hay una oportunidad para multiplicar este efecto en temas de residuos sólidos u otras áreas de los servicios públicos municipales que se prestan actualmente.

Al tener un modelo exitoso (CIAPACOV), debemos aprovecharlo; ya que existe una coordinación baja en temas metropolitanos; no se puede demorar más, es inaplazable construir instituciones especializadas y servicios especializados en temas específicos que permita el desarrollo eficiente de la zona de manera integral y así promover la prestación sistémica de los servicios entre la población del entorno metropolitano.

Esta alternativa permitiría que la gobernanza metropolitana deba hacerse por servicios especializados por área o sector, con la constante de proyectar una visión metropolitana que maximice costos y minimice dificultades.

Es un área de oportunidad la de incorporar buenas prácticas como un: *Modelo Medellín (Empresas Públicas de Medellín)*, es decir, un modelo público-privado metropolitano que tenga presencia más allá de la temporalidad de las administraciones públicas en los distintos niveles de autoridad. Aunque en el corto tiempo no se verán resultados inmediatos aplicando esta alternativa, en el largo plazo se generaría una revolución de ciudad con efectos positivos (maduración urbana).

Para dar inicio con esta alternativa, se tiene que considerar, primero: el establecimiento de una gobernanza metropolitana que se articule en escalas, de manera gradual, y en consecuencia, vaya evolucionando en los elementos del modelo y su coordinación.

## **Alternativa B**

Un *Consejo Regional* (práctico y eficiente en el trabajo específico) como ámbito de conducción y planificación de la gestión urbana, ayudaría a dar orden y vocación de la zona regional (municipios), ya que les resultaría más rentable la coordinación en los temas técnicos de planificación y proyección de la zona metropolitana. Para cristalizar la gobernanza metropolitana se requiere planificar y conducir desde un sistema que verifique las implicaciones, es decir: el mejoramiento de la gestión urbana del proceso de gobernanza: información y capacitación de una red regional y su impacto.

En la realidad de la gobernanza metropolitana de Villa de Álvarez, Colima, aún existen autoridades que piensan que pierden poder al ceder y agrupar los servicios públicos en una estructura metropolitana, cuando la creación de redes de servicios metropolitanos primariamente coadyuva en la disminución categórica de los costos.

Hay evidencia, por ejemplo, el Instituto de Planeación del Municipio de Colima (IPCO) ha generado proyectos de vinculación y vocación para cubrir carencias en temas de gobernanza metropolitana. (Que lo técnico lo vean los técnicos y la incorporación de decisiones de participación social no influyan en ello).

La creación del organismo regional (rector de la planificación de la zona metropolitana), permitiría generar prospectivas positivas para generar beneficios concretos, especialmente económicos y comerciales. Sería preocupante hacer una estructura burocrática más (Consejo Regional), sin madurar, primero un *Consejo Metropolitano* con los municipios de la zona norte (evitar, se convierta en “elefante blanco”).

## **Alternativa C**

Existe unanimidad y evidente acuerdo entre los agentes y las instituciones de gobernanza con la existencia en Colima de una *Agencia Metropolitana* como sistema de gestión urbana. Porque hay excelentes ejemplos de buenas prácticas, como la mencionada referencia llamada: *Empresas Públicas de Medellín* (EPM); donde se aproxima la

administración de múltiples servicios públicos que han sido manejados de manera eficiente y exitosa desde su creación.

Esta alternativa aprobaría y daría orden en temas metropolitanos. Se impulsaría la transversalidad, al conocer de primera mano, el trabajo que están haciendo los demás para hacer eficientes los servicios públicos metropolitanos. Como lo manifiesta la propuesta de la nueva Ley de Asentamientos (2016), debe haber un organismo de gobernanza metropolitano.; es decir, no se puede pensar sólo en el municipio de Villa de Álvarez, debe ser una visión metropolitana. Por ello, es una valiosa oportunidad aprovechar las figuras legales y estructuras metropolitanas que actualmente existen, para poner en marcha e impulsar la *Agencia Metropolitana*, una estructura de gobernanza que dará orden, e impulso en la gestión urbana y vocación metropolitana.

En la misma lógica de la anterior *Alternativa*, requerirá ser eficiente en el trabajo y los resultados, ya que a la luz de los datos y evidencias en la gobernanza metropolitana de Villa de Álvarez y su zona, al día de hoy, los efectos han sido eminentemente negativos; las estrategias que se han implementado no han funcionado, se han gastado muchos recursos y no hay acreditaciones positivas en la zona metropolitana. Apremia la maduración urbana en la conjunción de los esfuerzos con visión y gobernanza metropolitana. Correspondería inducir una rotación de liderazgo entre las instituciones que participan en el proceso de gobernanza para institucionalizar y establecer las primeras reglas del juego en los equipos técnicos para proyectar los planes y aspiraciones metropolitanas que, desde esta agencia, suministren y arropen a los elementos de la gobernanza.

## IX. Recomendaciones de Política Pública

Durante el proceso de investigación de este *Estudio de Caso*<sup>2</sup> y, con base en la información disponible por parte de las instituciones y agentes que participan en este proceso de gobernanza; podemos decir que los conceptos y argumentos presentados por servidores públicos y privados proporcionaron numerosa información de incommensurable utilidad para la construcción de argumentos, nociones y prospectivas en la gobernanza y gestión socio-urbana de Villa de Álvarez, Colima.

Además, la investigación documental nos permite y favorece en la construcción de alternativas de solución y recomendaciones de política pública; con la finalidad de tener una contribución de utilidad y propuestas positivas para el futuro de la comunidad y el contexto urbano. A la luz de los datos y la presentación de evidencias, es posible hacer con puntualidad en cada uno de los rubros (de la gobernanza metropolitana en Villa de Álvarez, Colima) explicaciones que coadyuvan a la solución de los problemas públicos-gubernamentales y socio-territoriales, a pesar de los obstáculos que existen en el proceso.

Existen elementos y mecanismos de control, regulación y planificación en el proceso de gobernanza metropolitana y gestión urbana que aprueban afirmar que hay mucho por hacer en este ámbito, ello, para consolidar los mecanismos de gobernanza metropolitana en este municipio, ya que no hay reglas claras o un marco normativo para la solución precisa en la problemática general o individual de los acontecimientos. A continuación, se enumeran algunas recomendaciones para su consideración:

---

<sup>2</sup> En el ITESO, de acuerdo con el “Reglamento de Evaluación y Titulación de estudios de posgrado”, el Estudio de Caso tiene como objetivo “demostrar la capacidad del estudiante para desarrollar proyectos de solución a problemas específicos de la práctica profesional o para analizar y reportar con rigor teórico y metodológico una experiencia relevante o innovadora en el campo de estudios del programa correspondiente. Consiste en la presentación de un proyecto de desarrollo de soluciones a problemas identificados, un reporte de análisis, evaluación o planeación de casos específicos de interés profesional, o bien de modelos, prototipos o sistemas que cuenten con fundamentación teórica y metodológica” (Art. 48, inciso b).



**Primero:** A partir de la pregunta ¿se realizan auditorías de calidad dentro de la institución, para evaluar la gobernanza/gestión urbana?, dos de cada tres entrevistados que intervienen en el proceso de gobernanza metropolitana, afirmaban que no existen dichas auditorías, por lo que podemos establecer de esta situación, como un área de oportunidad para mejorar la gobernanza metropolitana en este rubro.

Hay una carencia en los procesos por falta de criterios bien definidos en la gestión urbana, no hay quien revise de manera efectiva las auditorías en la regulación del proceso de gobernanza urbana (institución). La autoridad exige en una primera aproximación, pero después, disminuye por completo el proceso, además, no hay seguimiento en la auditoría de los procesos.

Es importante destacar que, más allá de lo que realice cada institución; sería conveniente que se evalúe el proceso de gobernanza para promover y presentar un estándar (criterio). Es necesario promover evaluaciones desde la sociedad civil. Existe poca articulación para que los ciudadanos participen en el proceso de gobernanza y gestión urbana (institucionalizar metodología clara de los procesos). Aún no se establecen mecanismos de capital social. El diálogo para las auditorías debe ser horizontal, franco y directo. La evaluación debe ser participativa, es decir: hay esfuerzos individuales en dependencias aisladas; no hay una gestión común para garantizar y dar seguimiento a las auditorías y procesos que logren la calidad.

**Segundo:** Con base en los proyectos urbanos planificados, son muy pocos los agentes institucionales los que acreditan que se cumplen los compromisos adquiridos con la comunidad. La mayoría expresa que no se cumple la ley, pero ésta, no es acorde a las necesidades de la comunidad; existe una serie de dificultades (homologación y armonía en el seguimiento) por falta de criterios que afectan en el cumplimiento de los compromisos

con la población. Una de las razones de que no se cumplen es que: existe mucho desconocimiento por parte de los funcionarios en el tema y noción metropolitana.

Es un relativamente nuevo concepto que no ha sido reforzado por los distintos niveles de gobierno. Otra de las expresiones es que, a partir de los recursos disponibles, es complejo que se cumplan al cien por ciento los compromisos, ya que permanentemente los procesos de gestión urbana se están replanteando en los tres niveles de gobierno; la realidad urbana se va cambiando y ajustando. Se deja de lado el desarrollo urbano integral, por eso la importancia de la implementación de órganos de consulta (Institutos de Planeación).

Una razón más es que, no se aterrizan realmente los planes, no se considera la parte social, sólo la técnica (en muchas ocasiones) y, al no haber proyectos urbanos planificados, no se puede cumplir los compromisos adquiridos y convertirlos en acciones integrales de políticas públicas que den muestra de contundentes evidencias de coordinación entre las instituciones de gobernanza metropolitana.

En términos generales, la concepción general es que no se cumplen los compromisos, porque no hay una planeación que realmente identifique las necesidades prioritarias. Hay ausencia de estrategias de largo plazo. En cada cambio de gobierno se implementan ocurrencias o decisiones particularistas o convenientes. Otra versión que recogí de los hallazgos fue que algunos entrevistados, consideran que hay tres tipos de planeación en México; es decir, la que existe, no está vinculada con: primero; con los temas territoriales, planes de desarrollo urbano, planes ambientales; segundo, con una planeación administrativa, donde se establecen trabajos de gobierno y la tercera, con la planeación financiera.

**Tercero:** Dos terceras partes de los entrevistados aseguran no quedarle claro quién vigila los tiempos de los procesos de la gobernanza/gestión urbana. La Ley de Asentamientos

Humanos del Estado de Colima vigente es la que marca tiempos de respuesta y ejecución; de igual forma, está incompleta, ya que existen muchas lagunas de criterios que alargan tiempos en algunos aspectos de vigilancia del proceso de gobernanza y gestión urbana.

La vigilancia viene de los órganos de control existentes de los procesos de gestión y gobernanza, la vigilancia de los tiempos del proceso no es exclusiva totalmente de una dependencia. Muchas veces los tiempos no se cumplen por la falta de documentos de alguna parte del proceso de gestión. A partir del desconocimiento e incertidumbre del tema, es importante y vale la pena instituir y promover organismos de vigilancia ciudadanos, por ejemplo: la Asociación civil ¿Cómo Vamos Colima? es un primer ejercicio ciudadano, organizado, que promueve la vigilancia del proceso de gestión en los gobiernos municipales y estatal. Por ello, la necesidad de originar más estructuras ciudadanas que vigilen los procesos de gobernanza, a través de un marco regulatorio que dé cabida a organismos que atiendan y vigilen el proceso. Es inaplazable causar que sean las mismas personas de la comunidad, las que deban vigilar los procesos para observar su cumplimiento. En consecuencia, destacar que la nueva Ley de Asentamientos Humanos nacional permitiría transparentar los procesos de gestión urbana con mayor eficiencia.

Otra recomendación significativa, es que se promueva el establecimiento de la Procuraduría de Desarrollo Urbano (en Jalisco existe). En Colima no existe ese mecanismo de vigilancia para el proceso de gobernanza. La Procuraduría se alimenta de los observatorios ciudadanos.

**Cuarto:** No hay certidumbre en el procedimiento de identificación de cómo se atienden las quejas, sugerencias y reclamos que provienen de la población; en algunas versiones (de agentes involucrados), se atienden con base en la ley, a través de un procedimiento muy largo, no hay evidencia de datos de alguna queja o reclamo que haya tenido éxito. Es ineludible buscar un criterio sencillo para atender quejas con mismos criterios para la gobernanza metropolitana en Villa de Álvarez, Colima.

Se atienden parcialmente a través de los supervisores o jefes de departamento de las instituciones de gobernanza metropolitana. Es rara la vez que la queja no se resuelve. En muchas ocasiones las personas quieren un resultado fuera de la normatividad. Las que inician proceso, se van atendiendo conforme al tema, no hay un mecanismo integral definido para dar solución a la problemática específica. Por lo anterior, se requiere una figura metropolitana que eslabone en esta lógica y así evitar que las quejas se atiendan bajo un punto de vista político; muchas veces se prescinde de lo técnico para dar prioridad a lo político.

Otras prospectivas aluden que las quejas se escuchan pero no se atienden, la mayoría de las veces, sólo atienden lo que les conviene en cada institución. No hay un mecanismo transparente. Es necesario destacar que el Estado no ha cumplido el papel que le corresponde desde hace 12 años. Mientras no madure la gestión urbana y gobernanza metropolitana, todos los esfuerzos de las Instituciones serán eminentemente iniciativas aisladas. La Ley es clara, sólo que no se han realizado las gestiones ni se han autorizado los programas de ordenación. Los particulares que se ven afectados por el proceso de gestión urbana, se defienden con el Tribunal Contencioso Administrativo (TCA).

Podemos percibir a las quejas, bajo ciertos niveles de atención; por ejemplo: las personas se quejan de los servicios básicos, que dependerán de atenderlas en una institución consolidada, para resolver en el día a día. Por lo tanto, las quejas que dependan de inversiones grandes, pueden quedar en el limbo, ya que se vinculan con las tres planeaciones que se comentan en la recomendación segunda. (Programa de Desarrollo Urbano (PDU), planes administrativos y financieros). Nos falta vincular esquemas de atención a mediano y largo plazo con la población.

**Quinto:** A partir de los elementos de la gobernanza metropolitana, es trascendental descifrar y resolver desde las instituciones de gobernanza, la incógnita de cómo hacerle

para que toda la población tenga acceso a los servicios públicos municipales. Villa de Álvarez y la zona metropolitana deben evitar el excesivo crecimiento horizontal de la ciudad para disminuir costos, y así imposibilitar encarecer los servicios públicos en cada uno de los elementos de la gobernanza.

Es imprescindible la coordinación entre los municipios, estado y federación; los municipios, aún, no tienen plena información y conciencia sobre el fenómeno metropolitano, entonces no se actúa en consecuencia; las soluciones que se dan son para resolver sólo temas de sus municipios (acciones independientes), no una visión global metropolitana (acciones comunes). Es necesario buscar una vinculación de la ciudadanía con los bienes comunes, con los servicios públicos municipales, con la infraestructura y el patrimonio general del municipio.

Es inminente reconocer que no podemos seguir creciendo las ciudades de la zona metropolitana de forma horizontal; las reservas urbanas de largo plazo fueron alcanzadas. Propiciamente la reforma federal actual (Ley de Asentamientos), ha evitado ese crecimiento expansivo y ha ayudado a cambiar preponderantemente políticas de vivienda, como impulsores de la redensificación de la ciudad. Al tener una ciudad compacta, puedes planear mejor y reducir costos de operación en los servicios.

Con base en la información proporcionada por los entrevistados, se tiene que institucionalizar un *Consejo Técnico* en donde participe la sociedad civil, mientras no esté la figura dentro del esquema metropolitano, es muy difícil que se le dé voz a la gente. Se requiere planear, a partir de la Ley de Asentamientos Humanos (donde se proyecta el "derecho a la ciudad"); por ejemplo: que por lo menos mil metros a la redonda donde haya una intervención del espacio público, existan servicios de gobierno articulados; es decir, servicios públicos integrados.

La planeación de los servicios tiene que ver con la cobertura (hacer de los polígonos, comunidades de cobertura integral, hay elementos aislados y no hay planeación financiera para evaluar costos), en la zona metropolitana de Colima y Villa de Álvarez existe una buena cobertura, pero no necesariamente son de buen nivel, es por eso, que hay resistencia para pagar los servicios públicos municipales; creo que es una área de oportunidad el accionar y pensar en la sostenibilidad y compactación y verticalidad de la ciudad, que permita alcanzar niveles de calidad y eficiencia en la recaudación de los servicios municipales y que, se vayan incorporado nuevas tecnologías a la realidad actual, en busca de mejorar en los servicios públicos municipales, es decir, políticas públicas que marquen el alto a la dispersión y segregación, discontinuidad y ciudades perdidas. Es de esta manera cómo podemos contribuir a consolidar un buen acceso a los servicios básicos con proyectos de nacimiento hasta su mantenimiento.

**Sexto:** Para consolidar la gobernanza metropolitana en Villa de Álvarez, Colima la mayoría de los agentes involucrados considera que es obligatorio definir qué mecanismos de participación ciudadana son utilizados por las instituciones. A pesar de que sí existen, (en muchas ocasiones son puro “formalismo”), la autoridad llega a los foros, consultas, discusiones, diálogos, etc. con los documentos hechos, no hay una verdadera incorporación de participación en estos componentes actuales. Evidentemente en la lógica de temas metropolitanos, no los hay.

Algunos municipios tienen sus propios esquemas para trabajar, a través de talleres y comités de participación ciudadana o comités de barrio, dichos mecanismos fueron eficientes para atender y resolver problemáticas específicas de situaciones particulares (ejemplo: miércoles ciudadano); ya en la actualidad, se requiere encontrar nuevas formas de interactuar con los vecinos (romper paradigmas). Para que sigan funcionando y así materializar la eficiencia, habría que hacer un seguimiento más puntual y mantener un mecanismo permanente y transparente de búsqueda.

Hoy en día existe un mecanismo, en el cuál a través de la participación ciudadana en los procesos de compras (licitaciones de obra pública y desarrollo urbano), concurre la voz ciudadana de organismos de la sociedad civil organizada, donde de manera preponderante, imperan las nociones con orientación política para resolver y aprobar las iniciativas planteadas en el órgano colegiado.

En termino generales, las instituciones en lo habitual utilizan los *Consejos*, éstos, sólo sirven para legitimar los esfuerzos promovidos. Con base en lo anterior, aquí se presenta el área de oportunidad para originar tendencias con el propósito de ciudadanizar las decisiones, pero, si y sólo si (para que sea posible) primero debe haber orden y planeación en el proceso de gobernanza y gestión urbana. En la realidad actual de la gobernanza metropolitana en Villa de Álvarez, la participación ciudadana no va más allá de la escueta participación de un comité de barrio, hay muchas leyes y reglamentos que promueven la participación ciudadana (escasa representatividad de las voces).

No hay participación ciudadana real-efectiva en la planeación de la ciudad; los mecanismos actuales no están adaptados al tiempo real, por ejemplo: promover la participación creativa en talleres participativos para el diseño de espacios públicos, a través de la coordinación de las instituciones de gobernanza y la comunidad, y en consecuencia lograrían en conjunto, identificar barrios y zonas vulnerables que, alcanzarían externalidades positivas de conciencia en la participación en acciones relevantes de la comunidad.

**Séptimo:** Abundan opiniones divididas respecto a si existe un proceso de transparencia accesible en tiempo y forma para la gobernanza metropolitana en Villa de Álvarez, Colima. Trasciende que en la formalidad sí, es decir, en el proceso de consulta sí existe; una vez concluido el proceso: no hay; es muy poca la oportunidad de acceder a transparencia de procesos, no hay un mecanismo de transparencia primariamente accesible debido a la falta de una estructura legislativa, representada en una normatividad útil.

Es evidente la ausencia para promover y difundir la apertura de las Instituciones (*Consejos y Comités*) de gobernanza metropolitana para facilitar la transparencia en serio. Se tiene la oportunidad de enriquecer un marco normativo sólido que garantice el acceso a la información pública, que dé seguimiento e incorpore buenas prácticas por mes, trimestre o periodo específico.

Formalmente si hay evidencias de la transparencia y, operativamente no tanto, los *Consejos Ciudadanos* tienen la oportunidad de darse a conocer más entre la comunidad para, cruzar datos y hacer evaluaciones, lo que permitiría formar normas de criterio en la evolución del tema de transparencia y así valorar y juzgar las funciones del proceso entre las instituciones.

**Octavo:** No es posible materializar los procesos y mecanismos de gobernanza sin incluir un código (in) tangible de *Buen Gobierno*<sup>3</sup>. Es una trascendental área de oportunidad para consolidar y legitimar, no sólo que hay voluntad de la autoridad, sino que existan políticas públicas de gobernanza metropolitana en sentido estricto en las instituciones (con la ausencia de coordinación entre los municipios, los problemas impactarán en tu entorno).

Es sustancial generar un esquema de participación público-privado (transparente) en temas metropolitanos, aún no existe. Una cuarta parte de los entrevistados considera que no debería existir, ya que es la responsabilidad de las Instituciones de gobernanza generar valores y buenas prácticas de ética pública: hacer un Buen gobierno.

En algunos casos, se demanda promover decretos de austeridad, leyes de transparencia y procesos de licitación abiertos, es decir, obligaciones y compromisos

---

<sup>3</sup> Liseth Carolina Álvarez Basantas (2016), define *Buen Gobierno* al que proporciona y garantiza servicios públicos con eficiencia y calidad; promueve la transparencia y una opinión pública libre y responsable. Escuela Politécnica Nacional. Diagnóstico de la aplicación de las mejores prácticas de gobernanza por parte del municipio del distrito metropolitano de Quito, Ecuador a 2016.



técnicos en el marco de los programas y planes de gobierno. Actualmente las instituciones de gobernanza siguen haciendo esfuerzos aislados. (Ausencia de visión gubernamental-administrativa a mediano y largo plazo).

**Noveno:** Aún hay mucho trabajo por realizar para que los responsables de los procesos de gestión urbana y gobernanza metropolitana se involucren en las actividades de un *Buen Gobierno*; sólo se involucran en buscar los recursos económicos; no así, en los planes de desarrollo urbano, procesos de gestión y gobernanza metropolitana.

Es imprescindible vincular más el diseño de la participación ciudadana y políticas públicas estatales y/o metropolitanos en los procesos de gobernanza; la población en muchos procesos no se siente tomada en cuenta, es decir, se pide llevar a sitio ejercicios de participación ciudadana, produciendo y materializando propuestas y proyectos, enriquecidos y legitimados con la gente.

Al considerarse (in)eficiente este proceso, apenas empieza a despertar el interés de los ciudadanos y actores para acrecentar la información; solamente lo hacen, al llamado del gobierno; hace falta el esquema general, que sea constante, periódico y que le proporcione posicionamiento para que sucedan las cosas. Las Instituciones, al no haber responsables de gobernanza metropolitana, se involucran sólo en las obras, más no en las acciones sociales; se ha privilegiado la política electoral que nada tiene que ver en esto. En la medida que se vaya generando mayor participación y existan mecanismos claros de gobernanza metropolitana, habría eficiencia en los procesos de gestión urbana.

**Décimo:** En los planes de desarrollo urbano y ordenamiento del territorio, el liderazgo tiene un mediano funcionamiento, ya que el Estado, a través de la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano (SEIDUR), le correspondería fungir como el principal promotor de la gobernanza metropolitana (guía), es decir, impulsar las políticas públicas que permitan dar un mejor funcionamiento a la gobernanza metropolitana, éstas, definidas

como la base para transitar a un eficiente desarrollo metropolitano (metropolización, bajo un organismo rector de la planificación).

Hay proyectos de alcance metropolitano que se han quedado en el escritorio sin valor, no hay congruencia con el nombre de ordenamiento y los hechos: falta mayor coordinación entre los distintos niveles de gobierno para alcanzar una visión más allá de lo que dure una administración gubernamental.

Partiendo desde la célula básica, se tiene mucho trabajo por realizar a nivel de ayuntamiento, ya que son quienes les incumbirían establecer los planes de ordenamiento territorial, los perfiles de resiliencia y los atlas de riesgo. Los ayuntamientos deben tener su Instituto de Planeación actualizado para depender de ellos y no del Estado.

Entonces, al no vislumbrarse un liderazgo evidente, la causa de no haberlo es precisamente la ausencia de un mecanismo de gobernanza metropolitana que dé orden al proceso de gestión urbana. El mensaje central que se tiene que aprovechar es que la zona metropolitana tiene todos los elementos e instrumentos para lograr la maduración urbana que, permita el crecimiento y desarrollo del entorno con gobernantes responsables y eficientes en el territorio.

**Décimo primero:** Dos terceras partes de los entrevistados consideran que son escasos (limitados) los planes y proyectos que involucran a ciudadanos y organismos de la sociedad civil. Es inexcusable aprovechar la oportunidad de estimular planes y definir proyectos considerando invariablemente las necesidades de la comunidad.

Todas las pretensiones deben involucrar a los ciudadanos; sobre todo en los servicios públicos y elementos de gobernanza. Es muy importante desarrollar el enfoque de planeación metropolitana que contenga una visión macro para desarrollar los proyectos

que requiere la ciudad y zona metropolitana, por ejemplo: el diseño de vialidades, hasta ocasionar alternativas de movilidad comunes entre la zona metropolitana, etc.

Es destacable, y conviene dar seguimiento a que el gobierno del Estado de Colima ha emprendido una iniciativa similar a la organización no gubernamental ¿Cómo Vamos Colima? ello, para hacer mediciones de compromisos al interior del gobierno estatal (medición de metas y compromisos establecidos en el PED).

Un área de oportunidad muy precisa es: el difundir que la Ley de Zonas Metropolitanas considera la parte social, es decir, existen diferentes ámbitos de participación en los planes y proyectos que, en pequeña escala impulsan la participación de ciudadanos en la transformación del entorno urbano-metropolitano.

**Décimo segundo.** Cuantiosa labor se debe realizar para cristalizar los elementos de la gobernanza, ya que los múltiples problemas socio-territoriales que se presentan en el entorno metropolitano deben resolverse traduciendo la política pública en iniciativas desde la realidad de la comunidad, en la adaptación de estrategias en formatos concretos.

Es impostergable poner de acuerdo y organizar a los municipios, por lo menos Colima y Villa de Álvarez por su inminente conurbación; Coquimatlán, Comala y Cuauhtémoc demandan un tratamiento en su proporción. Es fundamental que exista coordinación para resolver los problemas socio-territoriales; por ejemplo: actualmente no está contemplado en la ley que los municipios tomen acuerdos para coadyuvar el trabajo en esta lógica. Los municipios no visualizan esa ventaja de estar coordinados. Hace cinco años (2010) hubo un intento de crear la Asociación Metropolitana Intermunicipal del Norte del Estado de Colima (AMINEC), funcionó y dio inicio con la implementación del *Fondo Metropolitano*, hoy ya no existe.

Es fundamental generar acciones y estrategias para fomentar la participación de la iniciativa privada, sociedad civil y el gobierno; se deben formular *Planes Maestros*, éstos, con el propósito esencial de involucrar a la gente, empoderándole en el proceso de gobernanza. Por ejemplo: privilegiar los desarrollos integrales en zonas que resuelvan las necesidades y servicios básicos de las personas (polígonos de contención).

La incorporación de mecanismos de participación logrará que la información de objetivos y planes legitimen y transparente el (in)cumplimiento de los compromisos adquiridos. Por ejemplo: con una política de desarrollo económico, Villa de Álvarez apuntaló su crecimiento sólo en la vivienda y, el crecimiento requiere otros elementos adicionales para hacer el territorio-urbano integral.

**Décimo tercero:** Es sustancial ejercer proyectos que identifiquen diagnósticos sobre los problemas socio-urbanos de los procesos de gestión urbana/ gobernanza en la zona metropolitana. Existen muchos casos de éxito que son referencia nacional e internacional para impulsar oportunidades de mejora continua en el contexto urbano.

A partir de la apertura en las discusiones entre autoridad y comunidad, es imprescindible, materializar (encontrar instrumentos de gestión metropolitana) la mayoría de las acciones con ejemplos como: el municipio de Colima, con la creación del Instituto de Planeación del municipio de Colima (IPCO). Entonces, se tiene que fomentar los diagnósticos (profesionales/académicos) que, desde la metodología, el discurso de la gobernanza metropolitana en Colima no sea retórica.

**Décimo cuarto:** Dos terceras partes de los entrevistados atienden la lógica de que no hay criterios claros para las decisiones gubernamentales en temas metropolitanos, mucho menos en los proyectos urbanos a ejecutar; no es clara la autoridad al momento de tomar decisiones en lo general y particular.

Es inevitable visualizar un modelo de ciudad para definir la vocación de las ciudades de la zona metropolitana, ya que los polos de desarrollo del estado están claros; Manzanillo: puerto comercial; Tecomán: la agroindustria y Colima-Villa de Álvarez: los servicios y el comercio.

Es fundamental institucionalizar criterios de alto impacto, es decir, potencializar el mayor número de beneficiarios para tomar decisiones; que los documentos rectores de cada municipio y el Estado, tengan (a través de los Planes Municipales de Desarrollo), metas, panoramas y criterios proyectados en las políticas públicas del entorno metropolitano del territorio. Están disponibles manuales y metodología para la creación de ciudades y zonas metropolitanas; precisamente, ese es el área de oportunidad para trabajar en lo que hace falta para que se consideren y adecúen al entorno físico-metropolitano.

Considerar siempre la variable de la viabilidad financiera de los proyectos. Por ejemplo: que sean proyectos integrales metropolitanos y que las acciones y obras obtengan el respaldo de la comunidad. Ya no más ocurrencias personales y esfuerzos aislados de los municipios y las instituciones de gobernanza.

Es fundamental que los criterios no sólo sean formales, conviene que sean reales. Por ejemplo: hay participación en foros de consulta y las propuestas no están vinculadas e incluidas en los programas urbanos.

Un común denominador en las expresiones de los informantes es que los criterios que actualmente se utilizan, son en función de los fondos que están disponibles. No hay evidente integración de fondos para hacer proyectos integrales, por ello, se fragmentan los criterios para acceder a los recursos. Evidentemente apremia la coordinación y armonización entre la necesidad local y los criterios federales.

**Décimo quinto:** Todos los informantes consideran que es insuficiente o nula la coordinación en la planeación y programación de estudios, programas, proyectos e inversiones en la entidad. Cada dependencia y cada municipio atienden sus intereses preponderantemente económicos. Cada institución tiene sus diagnósticos, por ello, se solicita una correcta planeación con visión de región metropolitana (armonía integral de la zona metropolitana) para su implementación en los componentes y elementos de la gobernanza metropolitana.

Al ser insuficiente la coordinación entre las instituciones, existe un área de oportunidad para demostrar que "la gobernanza metropolitana es saludable para los municipios", y dejar de lado la noción de que las cuestiones políticas interfieren bastante de manera negativa y no permiten la interacción efectiva entre las demás instituciones de gobernanza metropolitana.

## X. Conclusiones

La importancia de esta investigación deriva en hacer aportaciones tangibles al entorno metropolitano de Villa de Álvarez, Colima y la configuración que tiene con la zona norte del Estado, ello, para contribuir y considerarse en futuras investigaciones. Además, propone de manera específica y sencilla anticipar probables escenarios que, en el futuro eviten problemas y consideren de manera preponderante los elementos y variables de las prospectivas de materializar los enfoques de la gobernanza metropolitana.

La mejor opción de gobernanza/ gestión urbana para Villa de Álvarez y la zona metropolitana consiste en tener definidas políticas públicas (PP), para poder precisar el rumbo de la ciudad. La PP marcarán hacia dónde quieres llegar, dependerá de qué tan clara y definida esté (criterios). Es importante incorporar un proceso legítimo de participación que tenga apertura desde los gobiernos a incorporar mecanismos abiertos de participación ciudadana y que incluya foros de consulta, que recojan las nociones de la población para que se pueda implementar en sitio con los elementos de la gobernanza en las PP (que reflejen lo que la comunidad demanda).

Al tener un caso medianamente exitoso de gobernanza metropolitana, un buen ejemplo es la conformación del Organismo Operador de Agua conurbado (CIAPACOV); que desde 1993 ha funcionado en sus operaciones, ha ofrecido garantía de servicio en el sector del agua. En la misma lógica anterior, es inminente multiplicar el esquema al área del tratamiento de los residuos sólidos, ya que actualmente se da de manera desorganizada.

Es inadmisibles la coordinación obligada desde la ley entre los municipios metropolitanos que, bajo un mecanismo de gobernanza, incorpore sus elementos y no se deslinde de sus atribuciones legales y financieras.

Un referente histórico en el tema de la gestión urbana es Colombia, donde se han llevado a cabo acciones urbanas que se relacionan trascendentalmente como complemento

a la gestión urbana. Los colombianos han desarrollado políticas y han instrumentado acciones que contribuyeron a mejorar sustancialmente las condiciones socio-urbanas de este país. La utilización acertada de operaciones urbanas, basadas en la aplicación determinante de políticas públicas que a través de mejores prácticas en su desarrollo, transformaron la realidad urbana de muchas ciudades de esta nación sudamericana y, así ser factor definitivo para resolver otras cuestiones ligadas al ámbito general público- social, el desarrollo económico, la seguridad pública y otros indicadores concernientes a la calidad de vida.

Con base en lo anteriormente señalado, “Los años 80 estuvieron marcados en Medellín por guerras entre carteles alrededor del control del narcotráfico, con presencia considerable de la delincuencia y violencia armada. Además de los factores de orden nacional, esta realidad hundía sus raíces en la ineficiencia de la gestión pública municipal, carente, entre otros, de una visión de mediano y largo plazo, dada la subordinación de la gestión administrativa a la voluntad de los grupos políticos y la presión de los grupos delincuenciales” (Laboratorio Medellín, agosto 2012).

En Holanda la gestión urbana tiene características peculiares; se orientan a la atención integral de las necesidades de los barrios en los que reside población en situación de fragilidad social. “En Holanda, la denominada Política de Grandes Ciudades (Big Cities Policy) se orienta a la atención integral de las necesidades de los barrios en los que reside predominantemente población en situación de vulnerabilidad” (Tecco, C., 2013, p. 96).

En el contenido de la publicación de Claudio Alberto Tecco sobre la *Gestión urbana y los cambios en las estructuras de oportunidades territoriales* resalta diferentes experiencias de coyuntura en diferentes países; en Alemania se basan y ejecutan sus acciones urbanas a través de la sociedad civil organizada, que incluyen el gerenciamiento de los proyectos; en Bélgica los proyectos se gestionan asociándose con el municipio, participan centros de bienestar social, asociaciones civiles, desarrolladores urbanos y comités de barrio.



En Inglaterra, con base en su estrategia de rehabilitación urbana, sus principales objetivos en el tema, son el promover el empleo y la empleabilidad de la población vulnerable, la seguridad ciudadana, la salud pública, la educación, la vivienda social y la calidad ambiental. Al respecto el autor señala lo siguiente de este estudio; “En este marco, el denominado *New Deal Communities* es una estrategia nacional para la rehabilitación urbana en áreas degradadas de las ciudades británicas” (Tecco, C., 2013, p. 96).

Son evidentes los intentos de estos países en mención por mejorar las estructuras urbanas entre la ciudadanía y las oportunidades gubernamentales, para alcanzar los fines deseados en el componente de gestión urbana. Las limitaciones aun existentes alrededor del mundo en el fondo urbano, infaliblemente Latinoamérica y particularmente México no son la excepción y no son acontecimientos aislados, son cuestiones comunes de injerencia general.

El común denominador en todas las citas anteriores es que no consideran desde el inicio elementos de carácter social, económicos, culturales, ambientales y de otra índole que, sin duda repercuten e inciden directamente en el proceso de gobernanza y la dimensión de la instauración de políticas públicas urbanas; las intervenciones son fragmentadas e ignoran el binomio socio-urbano.

Por ello, la presente (Estudio de Caso) investigación reitera la importancia de articular prontamente la noción de gobernanza como eje toral en acontecimientos previos, en el desarrollo del proceso de gestión urbana y la participación activa de la población, para a través de este ordenamiento, lograr que las áreas de administración pública y privada obtengan como resultado gestiones de políticas públicas con alcance, primordialmente urbano, pero necesaria e imprescindible la ecuación de incorporar temas sociales, económicos, ambientales y de servicios públicos que, reafirmen política integrales en el desarrollo urbano que, en consecuencia serán favorables para el entorno común.

A nivel nacional, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018 publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF), desde 1980, establece que México se ha convertido en un país predominantemente urbano, donde la mayoría de sus habitantes viven en zonas y polígono urbanos, por ello, la importancia del tema para delimitar estrategia y planes que permitan la consolidación integral del proceso de gestión urbano, bajo elementos normativos que generen las condiciones absolutas para mejorar el entorno y la planificación sustentable de las ciudades y así contribuir a fortalecer y “consolidar un modelo de desarrollo urbano que genere bienestar para los ciudadanos, garantizando la sustentabilidad social, económica y ambiental” (DOF,2014).

Existen muchas regiones urbanas y zonas metropolitanas en la República Mexicana que no están ajenas a esta condición y que, en cada una de ellas se han realizado esfuerzos gubernamentales, para que a través de políticas públicas se enfrente a la problemática que prevalece desde hace tiempo en la gestión urbana y sus elementos que la integran. En el contenido de este análisis se menciona el caso de estudio de tres zonas metropolitanas: Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, donde se analizan algunos componentes elementales, ámbitos funcionales en el proceso de gestión urbana. (la ciudad central o centro histórico; los fraccionamientos residenciales; los conjuntos habitacionales; las colonias populares autoconstruidas; los viejos pueblos conurbados; los costos o fraccionamientos residenciales cerrados; las zonas industriales, y los centros y plazas comerciales; y ejes básicos como multiculturalidad, inequidad, fragmentación e inseguridad.

En este tenor se dice que “El registro y balance acerca de las tendencias en curso en torno a los ocho ámbitos funcionales de las tres metrópolis evidenciaron que en ellos se están dando reajustes y cambios significativos. Éstos son de doble signo: desactivadores de anteriores modos de operar e innovadores de otros. (Ramírez, J. & Barraza, P., 2011, p.144-145).

Las experiencias descritas exponen notoriamente que hay muchas alternativas, soluciones y actividades por realizar en las políticas públicas de la gestión metropolitana en Colima. Institucionalizar un mecanismo de gobernanza puede definir aproximaciones positivas para el futuro y puede anticipar problemáticas de distinta índole en la configuración de la solución de causas y la administración de los efectos interinstitucional del contexto colimense.

## XI. Bibliografía

- Abreu, J. L. L. (2009). *Desarrollo Urbano: Planeación Estratégica y Voluntad POLÍTICA*. Archipiélago. *Revista Cultural de Nuestra América*, 17 (65), p. 62. Recuperado en: <http://search.proquest.com/docview/748428307?accountid=150554>
- Aguilar Villanueva Luis Fernando. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.
- Alberto Carrera Portugal. (2003). En *Comunicación y participación ciudadana en los escenarios de la gestión urbana* 107-122). México: Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación.
- Arandia L., Iván. (2005). *Notas sobre democracia, gobernabilidad democrática y gobernanza municipal en Bolivia*. *Reflexión Política*, junio, 90-109. Recuperado 21 de Octubre 2014 en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11001308>
- Arturo Orellana, Pablo Allard, Romina Néspolo & José Mercado. (2012). *Gestión urbana municipal a escala metropolitana: modelos en competencia*. Septiembre 2014, de *Revista de Geografía Norte Grande*, Sitio web: Recuperado en: <http://www.scielo.cl/pdf/rgeong/n51/art04.pdf>
- Blanco, I. (2009). *Gobernanza urbana y políticas de regeneración: el caso de Barcelona. (Spanich)*. *Revista Española De Ciencia Política*, (20), 125-146). Recuperado 21 de Octubre de 2014 en: <https://eds.b.ebscohost.com/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=2&sid=10f2d4df-65ad-41df-add1-46b817e296ad%40sessionmgr198&hid=122>
- Bernard Jouve. (2002). *Gobernanza metropolitana en Europa: un ensayo de tipología. Gestión y análisis de políticas públicas*, 24, 161-176. Recuperado en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=620>
- CEPAL. (2011). *Formulación de programas con la metodología de marco lógico*. Serie Manuales, 68, 122. Noviembre 2016, De Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) Base de datos.
- Claudio Alberto Tecco. (Julio 2013). *Gestión urbana y cambios en las estructuras de oportunidades territoriales*. *Bitácora Urbano/Territorial*, 19, 89-98. Septiembre 2014, De EBSCO Base de datos.

- Federico Bervejillo y Alfredo M. Garay. (2011). Gobierno de las áreas metropolitanas: la búsqueda de una arquitectura institucional adecuada. Konrad Adenauer Stiftung, 3, pp. 155-188. Recuperado en:  
[http://www.kas.de/upload/dokumente/2011/03/gran\\_buenos\\_aires/capitulo7.pdf](http://www.kas.de/upload/dokumente/2011/03/gran_buenos_aires/capitulo7.pdf)
- Grau, J. S. (2002). *El patrimonio urbano-arquitectónico como factor de desarrollo para la ciudad de San Miguel de Tucumán, argentina*. *Revista Geográfica*. (132). México, pp. 61-78. Recuperado Septiembre de 2014 en:  
<http://search.proquest.com/docview/748382830?accountid=15055>
- HEINRICHS, DIRK; NUISSL, HENNING; RODRÍGUEZ SEEGER, CLAUDIA. (2009). Dispersión urbana y nuevos desafíos para la gobernanza (metropolitana) en América Latina: el caso de Santiago de Chile. *EURE*, XXXV Abril-Sin mes, 29-46. Recuperado en:  
<http://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=19611478002>
- Italia. Ministerio degli Affari Esteri NU. CEPAL NU. CEPAL. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. (2003). Guía de gestión urbana. Serie Manuales - CEPAL, 27, pp.1-152. <http://archivo.cepal.org/pdfs/2003/S0380537.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México). (2014). Anuario estadístico y geográfico de Colima 2014. Mayo 2016, de INEGI Sitio web:  
[http://www.datatur.sectur.gob.mx/ITxEF\\_Docs/COL\\_ANUARIO\\_PDF.pdf](http://www.datatur.sectur.gob.mx/ITxEF_Docs/COL_ANUARIO_PDF.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2010). Censo de Población y Vivienda 2010. 01 Noviembre 2014, de INEGI Sitio web:  
<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/ResultadosR/CPV/Default.aspx?texto=Villa%20de%20Alvarez>
- Joaquín Farinós Dasí. (2005). Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relacional. *Ería*, 67, pp. 219-235. Recuperado en:  
<http://redeteg.org/livros/ARTIGO14.pdf>
- Joaquín Farinós Dasí y Juan Romero González. (2008). LA GOBERNANZA COMO MÉTODO PARA ENCARAR LOS NUEVOS GRANDES RETOS TERRITORIALES Y URBANOS. Asociación de Geógrafos Españoles, 46, pp.5-9. Recuperado en:  
<http://boletin.age-geografia.es/articulos/46/01-LA%20GOBERNANZA.pdf>

- Jorge Andrés Rivera Pabón. (2013). *Debates contemporáneos sobre la planificación territorial y la gestión urbana*. Septiembre 2013, de Revista Luna Azul Sitio web: Recuperado Septiembre de 2014 en: <https://eds.b.ebscohost.com/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=1&sid=2c415b13-d64c-417c-94eb-15ae544a0097%40sessionmgr115&hid=105>
- Jorquera Beas Daniela, 2011. "Gobernanza para el Desarrollo Local". Documento de trabajo No. 6. Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile. Recuperado en: [www.rimisp.org/.../1366307608n952011gobernanzaparadesarrollolocaljorquera.pdf](http://www.rimisp.org/.../1366307608n952011gobernanzaparadesarrollolocaljorquera.pdf)
- Laboratorio Medellín. (Agosto 2012). *Catálogo de diez prácticas vivas*. Medellín, Colombia, Sudamérica: Mesa Editores.
- Manuel Andrés Mosquera Villegas. (2008). De la Etnografía antropológica a la Etnografía virtual. *FERMENTUM*, 53, pp. 532-549.
- Metropolitan Governance Innovation. (2015). ¿Qué es la Gobernanza y la Gobernanza Metropolitana?. Mayo 2016, de 2015 Sitio web: <http://www.forogobernanzametropolitana.org/que-es-la-gobernanza-metropolitana>
- M. Karnele Herranz-Pascual, José Luis Eguiguren-García, Rocio Proy-Rodríguez, Jesús Cuadrado-Rojo. (Abril 2013). *Nuevas herramientas de apoyo a la toma de decisiones en la planificación urbana*. *DYNA - Ingeniería e Industria*, 88, 462-472. Septiembre 2014, De EBSCO Base de datos.
- Michael Neuman. (2006). La gobernanza regional metropolitana. *Grandes redes institucionales y fenómenos de multiescala. urban*, 11, pp. 6-23. Recuperado en: <http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/437>
- Montecinos, Egon. (2012). Gestión municipal participativa: entre la nueva gerencia pública y la gobernanza democrática. *Revista Venezolana de Gerencia*, Abril-Junio, 345-364. Recuperado Septiembre de 2014 en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29023348009>
- Moris, R. (2011). *Construir ciudades. Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana*. *EURE*, 37 (111), pp. 169-172. Recuperado Septiembre de 2014 en: <http://search.proquest.com/docview/893714214?accountid=150554>

- Norman K. Denzin e Yvonna S. Lincoln. (2005). La investigación cualitativa como disciplina y como práctica. En Manual de investigación cualitativa (pp. 43-102). España: Gedisa Recuperado en: <http://es.scribd.com/doc/190033954/Denzin-Norman-K-Lincoln-Yvonna-S-Introduccio-n-general-La-investigacio-n-cualitativa-como-disciplina-y-como-practica#scribd>
- Orellana, Arturo; Allard, Pablo; Néspolo, Romina; Mercado, José. (2012). *Gestión urbana municipal a escala metropolitana: modelos en competencia*. Revista de Geografía Norte Grande, Sin mes, 67-80. Recuperado en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30023283008>
- Patricia Safa Barraza. (2013). DETERIORO URBANO Y CALIDAD DE VIDA EN LAS GRANDES CIUDADES: UNA DOBLE LUCHA DE ORGANIZACIONES VECINALES. En Las disputas por la ciudad (pp. 1-771). México: Biblioteca Mexicana del Conocimiento. Recuperado en: <http://www.puec.unam.mx/design/catalogo/las-disputas-por-la-ciudad-espacio-social-y-espacio-publico-en-contextos-urbanos-de-latinoamerica-y-europa/325>
- Pedro Pirez. (sf). Gobernanza metropolitana, centralización jurisdiccional y relaciones políticas.. Noviembre 2015, de Urbe Gestión Sitio web: <http://urbegestion.com/images/Documentos/Centelles Josep sf Gobernanza metropolitana.pdf>
- Rafael de Miguel González. (2008). PLANIFICACIÓN TERRITORIAL, GOBIERNO Y GOBERNANZA METROPOLITANA EN LAS GRANDES CIUDADES ESPAÑOLAS. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, 48, 355-374. Recuperado en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3093765>
- Ramírez de la Cruz, Edgar E.. (2012). Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso de México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, Mayo-Agosto, 491-520. Recuperado en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31226408006>
- Ramírez Sáiz, Juan Manuel, & Safa Barraza, Patricia. (2011). *Realidades y retos de las áreas metropolitanas: ciudad de México, Guadalajara y Monterrey*. *Desacatos*, (36), 131-148. Recuperado en 30 de octubre de 2014, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-92742011000200009&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-92742011000200009&lng=es&tlng=es).

- Robert E. Stake. (2007). Estudios de casos cualitativos. En Manual de investigación cualitativa (pp. 154-197). Madrid: Morata. Recuperado en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4410881>
- Salazar Burrows, Alejandro. **Transformaciones socio-territoriales en la periferia metropolitana: la ciudad periurbana, estrategias locales y gobernanza en Santiago de Chile.** *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2010, vol. XIV, nº 331 (47). Recuperado en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-47.htm>
- SEGOB. (2014). Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018. Octubre 2014, de Diario Oficial de la Federación Sitio web: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5342867&fecha=30/04/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342867&fecha=30/04/2014)
- Usach Natalia. (2005). *La gobernanza del área metropolitana de Mendoza, Argentina. Estudio de caso.* Octubre 2014, de Universidad Nacional de Quilmes Sitio web: [http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Ponencia%20Natalia %20Usach.pdf](http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Ponencia%20Natalia%20Usach.pdf)
- Vásquez Cárdenas, Ana Victoria. (2013). *Las políticas públicas urbanas como proceso plural. Enfoques de política urbana y gobernanza urbana.* *Estudios Políticos*, Enero-Junio, 218-241. Recuperado en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16429070011>



## XII. Anexos

Carpeta con guía de entrevista, base de datos y audios de informantes:

<https://drive.google.com/drive/folders/0B-hTa0lnj955ckFNMmU1X2xkVFU?usp=sharing>

### XIII. Currículo del candidato

#### **LAE. Manuel Ignacio Zambada Torres**

Hidalgo # 30 Col. Centro  
Villa de Álvarez, Colima, México.

**+52 312 12 067 55**

**manuelignacio30@hotmail.com**



**•Lic. en Administración de Empresas con Especialidad en Recursos Humanos.**

**•Maestrante en Política y Gestión Pública.**

#### **Experiencia Profesional**

- Director General de Desarrollo Metropolitano de la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de Colima.
- Presidente Municipal Interino del H. Ayuntamiento de Villa de Álvarez, Colima. 2015
- Regidor propietario del H. Ayuntamiento de Villa de Álvarez, Colima. 2012-2015
- Presidente de Villalvareense por Tradición A.C. 2006-2012
- Director de Planeación y Acceso a la Información Pública del Organismo Operador de Agua de Colima y Villa de Álvarez (CIAPACOV) 2010-2012
- Jefe del Departamento de Ejecutores del Organismo Operador de Agua de Colima y Villa de Álvarez. (CIAPACOV) 2007-2010.
- Coordinador y Promotor (Trade-Marketing) de Casa San Matías en el Estado de Colima y localidades anexas. Noviembre de 2006 a Octubre de 2007.
- Encargado del Seguro Popular del Departamento de Seguros Financieros en la Secretaría de Salud del Gobierno del Estado de Colima. Abril a octubre de 2006.
- Coordinador de Gestión Social del Diputado Francisco Palacios Tapia en el H. Congreso del Estado de Colima. 2004 – 2005.

#### **Formación Académica**

##### **Estudios Realizados**

- Superiores en el Instituto Tecnológico de Colima (1999-2004)
- Posgrado en proceso en la Universidad ITESO (2013-2016)

##### **Idiomas que se comprenden**

- Castellano, idioma materno.
- Inglés,

##### **Otros**

- Presidente Fundador de la Asociación Civil “Villalvareense por Tradición A.C.” Diciembre 2006
- Administrador y asesor de la empresa tradicional familiar.
- Presidente del Comité de Barrio de la Zona Centro de Villa de Álvarez. 2007 -2010